

HACIA LA CONSOLIDACION DEL REGIMEN PARLAMENTARIO EN ESPAÑA: EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN LA CONSTITUCION DE 1837

Por JUAN BARO PAZOS

El motín de La Granja puso fin al sistema del Estatuto Real. La Regente María Cristina publicó la Constitución de 1812 (1), colmando con ello las aspiraciones de las clases políticas más exaltadas. Paralelamente el gobierno convocaba elecciones a Cortes con arreglo a la Constitución gaditana (2), mediante Decreto de 21 de agosto de 1836. Sobre los diputados electos caería el peso de la revisión de la Ley suprema de 1812.

La Regente María Cristina determinaba en su discurso de apertura de la legislatura cuál sería el carácter de aquellas Cortes: «... venís (les decía a los diputados congregados) a *revisar* la Constitución que la Nación española se dio a sí misma, cuando hacía tres siglos que no tenía ninguna...» (3).

La idea de la «revisión» del texto gaditano tomaba cuerpo entre los diputados electos, incluso entre aquellos que redactaron la Constitución de 1812 y que establecieron, convencidos de la magnanimidad de su contenido, un rígido mecanismo de reforma que haría ilusorio cualquier intento en ese sentido. No cabe duda que la «experiencia extranjera» había moderado sus criterios exaltados y revolucionarios. El mismo Argüelles, que fue sin duda

(1) J. M. DE NIEVA: *Decretos de S. M. la Reina doña Isabel II*, Madrid, 1837, tomo XXI, pág. 330.

(2) Sus resultados en CABALLERO, en su obra *Resultado de las últimas elecciones para Diputados y Senadores*, Madrid, 1837.

(3) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, dieron principio el 17 de octubre de 1836 y terminaron el 4 de noviembre de 1837, Madrid, 1870 (en adelante, DSCC), sesión de 24 de octubre de 1836, págs. 30 y sigs.

el inspirador del discurso preliminar a la Constitución (si no el redactor, como manifestó Martínez de la Rosa) (4) y de la misma Ley suprema gaditana, es quien años después defiende «con igual fervor y convicción» (5) la reforma que se propone de la Constitución doceañista. Manifestaba Argüelles, al momento de discutirse las bases de la reforma de la Constitución de 1812, que «desde la época de las Cortes extraordinarias hasta el día, van pasados ventiséis años... si bien la parte más triste de aquella época tiene alguna relación con la triste de la presente, no obstante *difieren* esencialmente...» (6). Las diferencias no sólo son apreciables en la situación política, también en las personas que llevaron a cabo la renovación de las instituciones en las dos primeras épocas constitucionales; «podrán los individuos que formaron aquella ley fundamental haber variado algún tanto en el modo de ver las cosas —continuaba Argüelles—, porque ventiséis años de experiencia, y a vista de la práctica que hayan tenido en estas mismas materias en algunos países que se reputan con razón como clásicos en estas instituciones, es claro que algún influjo han de tener en las ideas...» (7). Argüelles, como otros liberales, habían vivido en sus días de exilio en contacto con otros regímenes políticos, en los que habían observado sus cualidades, que ahora quieren trasladar a España. Estos años de destierro supusieron en los liberales más exaltados un aprendizaje y una moderación de sus ideas políticas: «Nos hallamos en el caso —manifestaba el diputado Caballero— de hacer en ella —se refiere a la Constitución gaditana— las variaciones que el tiempo, la experiencia y conveniencia pública nos hayan aconsejado» (8).

En la sesión del 25 de octubre de 1836 (sesión número siete de las celebradas por las constituyentes) se planteó por el presidente, que a la sazón era Gómez Becerra, el nombramiento de la comisión de reforma de la gaditana. Diría al respecto que, «viendo convocadas estas Cortes con el objeto especial de reformar la Constitución, parece que la comisión que al efecto se nombre ha de ser especial» (9). Las Cortes se conformaron con su carácter especial; respetaba el tenor del artículo 85 del Reglamento de 21 de junio de 1821, cuya vigencia interinamente había sido restaurada por los constituyentes. No obstante, y esto suponía infracción reglamentaria, las Cortes acordaron que los miembros de la comisión especial de reforma constitucio-

(4) DSC, sesión de 8 de enero de 1836, tomo único, Madrid, 1869, pág. 316.

(5) RICO Y AMAT: *Historia política y parlamentaria de España*, Madrid, 1861, tomo III, pág. 65.

(6) DSCC, sesión de 14 de diciembre de 1836, tomo I, pág. 625.

(7) *Ibidem*.

(8) DSCC, sesión de 15 de diciembre de 1836, tomo I, pág. 641.

(9) DSCC, sesión de 25 de octubre de 1836, tomo I, pág. 34.

nal fueran elegidos por los mismos diputados y no por la Mesa de las Cortes, tal como estaba explícitamente previsto en el artículo 87 de ese Reglamento; el diputado Luján alegó las razones de conveniencia para que se variase el modo reglamentario del nombramiento: «... no desconfío de modo alguno de los individuos que componen la Mesa; pero esta comisión es de tal importancia y tan principal es el objeto para que ha de nombrarse... que me parece utilísimo el que sea nombrada la comisión por los mismos individuos que componen las Cortes» (10). Las Cortes acordaron que de este modo se realizase e igualmente que se aplazase su elección al objeto de dar tiempo a los diputados electos para su incorporación. En esa fecha de 25 de octubre sólo habían prestado juramento 87 diputados de los 228 que habían resultado electos conforme al Real Decreto de Elecciones.

No obstante lo acordado por las Cortes, su presidente el 31 de octubre de 1836 (11) procedió al nombramiento de la comisión de reforma de la Constitución de 1812, sin duda para dejar a salvo el tenor del artículo 87 del Reglamento; no se reunió la citada comisión, a reservas que las propias Cortes hiciesen la correspondiente elección, lo que realizaron en la sesión del 5 de noviembre, resultando electos tras votación nominal y secreta, en primer lugar, el diputado Argüelles con 111 votos de los 114 posibles; en elecciones sucesivas y por este orden resultaron electos Joaquín Ferrer, Antonio González, Olózaga y Sancho. Quedaba así constituida esta comisión especial, siendo su presidente Argüelles y secretario Olózaga (12). En la sesión del 16 de noviembre, habiendo ya jurado su cargo la mitad más uno de los que tenían asiento en la Cámara (mayoría absoluta), se procedió a la elección de otros cuatro integrantes de la comisión hasta completar el número máximo permitido por el Reglamento: fueron nombrados Laborda, Torrens, Acuña y Acevedo (13).

El día 30 del mismo mes, Olózaga, de quien se ha dicho mostró predilección por las Constituciones europeas de su época desdeñando la Constitución gaditana (14), leía el dictamen de la comisión de reforma constitucional (15), que redactado en forma articulada recogía los cuatro puntos básicos de la reforma que se proyectaba, a saber:

— *Supresión de la parte reglamentaria de la Constitución gaditana, así*

(10) *Ibidem*, pág. 35.

(11) DSCC, sesión de 31 de octubre de 1836, tomo I, pág. 82.

(12) DSCC, sesión de 5 de noviembre de 1836, tomo I, pág. 134.

(13) DSCC, sesión de 16 de noviembre de 1836, tomo I, pág. 282.

(14) J. T. VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1982, pág. 48.

(15) DSCC, sesión de 30 de noviembre de 1836, tomo I, pág. 438.

como todo aquello que pudiese ser regulado por leyes de desarrollo de la Constitución. La comisión sin duda quería alejar del texto fundamental todos los preceptos concernientes al régimen electoral; «la ley de elecciones no corresponde a la Constitución —se afirmaba en el dictamen—, pero su base... debe consignarse en ella por ser de una importancia política muy señalada» (16).

— *Fortalecimiento del poder del Rey*, o por mejor decir, reconocimiento de una serie de atribuciones que se confieren al Monarca; la introducción de este principio en nuestro régimen constitucional se había producido en tiempos del Estatuto y la Constitución de 1837 sirve de cauce para la consolidación del régimen parlamentario en España.

— *Supresión del régimen electoral indirecto de la Constitución gaditana por el directo*. «La elección directa es la única verdadera, mientras que la indirecta ofrece una ficción en cada grado de que consta», se señalaba en el dictamen de la comisión (17). La adopción de la elección directa fue duramente criticada por J. M. López, quien afirmaba que no constituía propiamente una elección, mostrándose partidario, «en todo caso, de la indirecta de dos grados, porque tampoco podríamos admitirla con mayor latitud» (18).

— Y finalmente, siendo este punto el que nos ofrece mayor interés por cuanto supone una transformación sustancial con respecto a los principios preconizados en la primera Constitución española, *se estructuraban las Cortes en dos cuerpos colegisladores*, que gozarían de las mismas facultades, salvo en materia de contribuciones y crédito público, punto este donde el estamento popular gozaría de cierta preeminencia.

La introducción de esta base reguladora de la institución de Cortes es el punto de partida en la nueva configuración de los organismos de la representación nacional. Se acepta el principio de la bicameralidad parlamentaria (19) y se justifica esta división dual de las Cortes, en cuanto que existe «menos riesgo para interpretar la opinión y voluntad (de la nación) y consagrarlas como ley...» (20). La división en dos Cuerpos o Cámaras será la

(16) *Dictamen de la Comisión de Constitución, proponiendo a las Cortes las bases de la reforma que cree debe hacerse en la Constitución de 1812*, leído en la sesión del 30 de noviembre de 1836, DSCC, tomo I, apéndice primero a la sesión núm. 43.

(17) *Ibidem*.

(18) J. M. LÓPEZ: *Colección de discursos parlamentarios, defensas forenses y producciones literarias*, tomo V, Madrid, 1856, pág. 23.

(19) Véase la justificación del principio de la bicameralidad parlamentaria, en R. BERTELSEN: *El Senado en España*, Madrid, 1974, en especial págs. 161-167.

(20) Bertelsen nos refiere que la adopción de la bicameralidad se realizó pacíficamente, ya que la postura unicameralista fue muy débil en las Cortes constituyentes, no

constante de todas las Constituciones del siglo XIX. Es además un principio en boga en los países europeos, y es preciso reconocer que la Constitución en su conjunto, así como algunas instituciones en ella reconocidas, han recibido el influjo de la Constitución francesa, belga e incluso brasileña (21). Si los constituyentes tomaron como modelo el derecho extranjero, fácil es suponer que la Constitución que elaboraron se separase del Código de 1812, que en principio pensaron reformar para adaptarla a las nuevas circunstancias. La divergencia entre una y otra Constitución se aprecia ya en las cuatro bases de reforma de la Carta Magna gaditana; las cuatro se dirigen a innovar los pilares o cimientos sobre los que se alza cualquier edificio constitucional: innovación en cuanto a las prerrogativas del Monarca; innovación en cuanto a la estructura del poder legislativo e innovación con respecto al régimen electoral. Pons y Umbert (22), que se refiere a la Constitución de 1837, poniéndolo en boca del publicista García Ruiz, como la «Constitución de las promesas», califica estas innovaciones como «trascendentales» y causantes del distanciamiento de ambas Constituciones. Rico y Amat nos refiere que la reforma que se realizó sobre la Constitución de 1812 fue tan «radical», que el texto de 1837 es más bien un «código nuevo, pues variaba notablemente del antiguo en su esencia y en su forma» (23). Balmes, al hacer un parangón entre ambas Constituciones, señala profundas transformaciones en la configuración del poder ejecutivo y el legislativo, pilares de todo edificio constitucional: «Comparando la Constitución de 1837 con la de 1812 salta a los ojos la mayor altura en que aquélla ha colocado al Rey y lo mucho que ha cercenado de las facultades de las Cortes...» (24). Entre los autores contemporáneos, Sánchez Agesta, al referirse a la Constitución de 1837, habla de un nuevo estilo constitucional cuyo interés rebasa el punto de vista

sólo por el número de los defensores del unicameralismo, sino porque los argumentos unicamerales carecen de profundidad (*ibidem*, pág. 119).

(21) El carácter extranjerizante de esta Constitución ha sido puesto de manifiesto por SÁNCHEZ AGESTA: «Los principios, la estructura y la misma terminología del nuevo texto son espigados de las Constituciones extranjeras... La Constitución francesa de 1830, la brasileña y la norteamericana, la inglesa y la belga son las máximas autoridades para estos legisladores de 1837, ayunos de historia nacional, o cargados de prejuicios contra el derecho patrio...», en *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid, 1984, pág. 216. También C. MARICHAL ha puesto de manifiesto idéntico carácter manifestando que la Constitución de 1837 «es una especie de híbrido entre la Constitución francesa de 1830 y la belga de 1831», en *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España, 1834-1844*, Madrid, 1980, pág. 137.

(22) PONS Y UMBERT: *Organización y funcionamiento de las Cortes en España*, Madrid, 1906, pág. XXIV.

(23) *Op. cit.*, tomo III, pág. 65.

(24) JAIME BALMES: *Obras completas*, tomo VI, Madrid, 1950, pág. 369.

partidista, «porque cuajó fórmulas constitucionales» (25), y Villarroya la califica de «Constitución nueva y diferente», señalando distintas razones, como la extensión del texto, los distintos mecanismos de gobierno que establece, y lo que estimamos más importante: la supuesta reforma se realizó prescindiendo de los trámites que la misma Constitución gaditana preveía para su revisión (26). Para Pérez-Prendes la Constitución de 1837 encierra una significación muy especial en el desarrollo del constitucionalismo español (27).

Aún podríamos apuntar otro dato que distancia aún más si cabe a ambas Constituciones; la gaditana establecía una rigidez formal que dificultaba en extremo cualquier intento de reforma; sin embargo, la Constitución de 1837 se considera de todo punto flexible, carácter que fue puesto de manifiesto al tiempo de su vigencia por Balmes (28), quien a su vez destacó su carácter transaccional (29), circunstancia esta que en modo alguno puede predicarse de la Constitución gaditana. Modernamente han puesto de relieve este carácter transaccional Sánchez Agesta (30) y Villarroya (31), negando el primero y afirmando el segundo su carácter de flexibilidad (32).

(25) *Op. cit.*, pág. 214.

(26) JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *El Estado: el constitucionalismo español en el reinado de Isabel II*. Separata de la obra *Historia General de España y América*, tomo XIV, Madrid, 1983, págs. 370 y 371. También véase del mismo autor «Las reformas de la Constitución de 1812 en 1836», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 1964, págs. 171-203.

(27) Señala este autor que con el nuevo texto se abre un período que denomina, acertadamente, de «consolidación constitucional...»; en otro momento afirma que el texto de 1837, que se presenta «como versión reducida y revisada de la de 1812... es mucho más trascendente que eso», en «Sobre Constituciones y revoluciones burguesas», separata del núm. 20 de la *Revista de Derecho Político* (invierno 1983-1984), pág. 1.

(28) *Situación de España, Obras completas*, Madrid, 1950, cap. IX, pág. 50: «...basta observar que la Constitución es de sí muy flexible, propiedad que, aunque en cierto modo pueda mirarse como una perfección, no deja por ello de hacerla capaz de servir para cuanto se quiera si no se echara mano de las precauciones necesarias...»

(29) «Entregad la Constitución al señor Martínez de la Rosa; y sin faltar a su juramento, sin quebrantar ni escatimar la Constitución vigente, se valdrá de ella para conducir la nación al sistema del Estatuto; entregadla al señor Argüelles y también sin ser quebrantada la Constitución de 1837 viérase la nación conducida al sistema del año 12...» *Ibidem*.

(30) *Op. cit.*, págs. 264 y 265.

(31) *Breve historia del constitucionalismo*, *op. cit.*, págs. 51 y 52. Igualmente, Joaquín Varela Suances destaca el carácter transaccional de la Constitución de 1837, «fruto de un pacto político entre las dos tendencias liberales más importantes, la progresista y la moderada...». Véase su artículo «Una Constitución transaccional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 20 (invierno 1983-84), pág. 97.

(32) Sánchez Agesta observa que la Constitución «no es un texto flexible, pues en los puntos en que mediaba un interés público definido no teme incurrir en el de-

En definitiva, y concluyendo este punto sobre el carácter de ambas Constituciones, debemos afirmar que la planta que se concede a la institución de las Cortes es absolutamente nueva. La diferencia o, mejor, radical disimilitud se aprecia a primera vista a la hora de la división en dos Cuerpos de las Cortes; pero otra diferencia menos apreciable a simple vista, pero que confiere un distinto carácter a las Cortes de 1837, es el modo muy diverso de entender y plantear el principio de la separación de los poderes y, por ende, el principio de la soberanía nacional. Ya no se marca un coto perfectamente delimitado entre el poder legislativo y el ejecutivo; hay, y no sólo en la apariencia, una interrelación entre ambos poderes que tiene plasmación visible en el principio de la compatibilidad entre el ejercicio de la función pública del ministro y el cargo o empleo de parlamentario; en las especiales prerrogativas de que goza la Corona para disolver el Congreso; en el principio de la cotitularidad del ejercicio de la potestad legislativa... Además, en ningún artículo de la Constitución se reconoce explícitamente que la soberanía nacional resida en el pueblo, tal como se hizo en la gaditana, concretamente en su artículo 3.º Todo esto nos obliga a considerar *el carácter absolutamente novedoso* del texto constitucional aprobado por las constituyentes el 18 de junio de 1837 con respecto al Código de 1812. Las diferencias son ostensibles en todos sus aspectos, pero donde más se aprecian son sin duda en la nueva configuración de las Cortes, tema central del presente trabajo.

LA NUEVA CONFIGURACION DE LAS CORTES: EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La nueva Constitución preveía la división de las Cortes en dos Cámaras. Los progresistas, que eran mayoría en los escaños del Congreso constituyente, habían hecho una clara concesión a las ideas moderadas. El principio de la bicameralidad fue, por amplísima mayoría de los diputados, aceptado sin que se suscitase discusión de relieve sobre la base segunda de las presentadas por la comisión de reforma de la Constitución de 1812 (33). Los argumentos esgrimidos por los unicameralistas no tuvieron eco, tanto por la escasa entidad

talle y aun en la casuística», *op. cit.*, pág. 217; Villarroya señala que «los constituyentes, conocedores de la experiencia extranjera y española reciente, que les había enseñado que las Constituciones se reforman sin atender a los cauces legales para ese fin previstos, no establecieron un órgano o procedimiento especial para llevar a cabo la reforma de la misma...», *Breve...*, *op. cit.*, pág. 50.

(33) Fue aprobada por partes en las sesiones de los días 17 y 18 de diciembre de 1836, *DSCC*, tomo II, págs. 669 y sigs.

de los mismos (34) como porque tal principio no estaba en consonancia con el que otros países, los que siempre se toman como modelo, habían adoptado. Como señalamos en otro lugar, preside la actuación de los constituyentes un intento de convertir el Parlamento español en un Parlamento moderno «al estilo del francés o belga» (35); los que se mostraron favorables al establecimiento de las dos Cámaras abundaron en argumentos referentes a razones de conveniencias prácticas, pues al haber dos trámites en la formación de una ley, se perfeccionaría su elaboración. Alcalá Galiano, en una de sus lecciones leídas ante los integrantes del Ateneo madrileño, en mayo de 1838, rebatió los argumentos de los bicameralistas, no para rechazar este modo de reunión de las Cortes, sino para aclarar cuáles son las conveniencias auténticas de la reunión dual de las mismas: su ventaja —señalaba— «no consiste en que de ese modo sea más lenta y meditada la formación de las leyes... el bien consiste en que hay más de un interés en un Estado, o digamos en una sociedad» (36). Pacheco, en otro curso del Ateneo madrileño, éste celebrado en 1845, poco antes de la promulgación de la nueva Constitución, señalaba, en términos similares al anterior, que la conveniencia de ambas Cámaras radica en que cada una de ellas vela por intereses diversos: una por los intereses generales, la otra por los privilegiados...» (37).

La adopción, por tanto, de la división de las Cortes en dos Cámaras se produjo pacíficamente. Se aportan experiencias del presente, y en este caso se invoca la práctica de allende nuestras fronteras, y se recuerda la experiencia del pasado: las Cortes unicamerales de las dos primeras épocas constitucionales de nuestro país, que legislaron sin control, sin que ninguna otra institución aplacase sus ánimos reformadores, excitados las más de las veces por el pueblo enardecido y ávido de revolución. Y fue en este punto donde la comisión de reforma de la Constitución de 1812 mejor comprendió lo que convenía a las actuales circunstancias, apartándose de la ley gaditana en uno de sus aspectos capitales. La adopción de la bicameralidad constituyó sin

(34) En contra de la introducción del bicameralismo alzaron sus voces Gorosarri: «El sistema de dos Cámaras no es, pues, resultado entre nosotros de la conveniencia pública, pues a ésta no puede serla útil ni la anarquía ni la inercia», *DSCC*, legislatura 36-37, tomo II, pág. 652; y Mota, adverso a la idea de las dos Cámaras por razones de economía y táctica política: «... España no está en condiciones de serle provechosas las dos Cámaras. Mientras más extensión tenga nuestra política, por más puntos podemos ser atacados, y para precavernos, nada mejor que una sola Cámara», *DSCC*, tomo II, pág. 655.

(35) SÁNCHEZ AGESTA: *Op. cit.*, pág. 217.

(36) *Lecciones de Derecho Político Constitucional*, Madrid, 1843, págs. 184-185.

(37) JOAQUÍN FRANCISCO PACHECO: *Lecciones de Derecho Político Constitucional* (curso de 1845 en el Ateneo madrileño), Madrid, 1845, págs. 165 y sigs.

duda un éxito en nuestra historia parlamentaria, y si no, atendamos a la permanencia de ese principio a lo largo de las distintas Constituciones. Incluso se adoptó el bicameralismo en la Constitución de 1869, cuando el carácter de la revolución de septiembre hacía creer que se adoptaría el principio de unidad de las Cortes. Pero en esta ocasión no se acudió a los criterios convencionales para demostrar la conveniencia de la dualidad, sino que se argumentaba la creación de la segunda Cámara para que fuera portadora de los intereses locales, los del municipio y la provincia. La otra Cámara, la de Diputados, salvaguardaría los intereses generales de la nación.

Hemos hecho referencia al éxito de la adopción del principio del bicameralismo (38) y lo hemos realizado en atención a la trascendencia que este principio tuvo en nuestra historia constitucional. Otra cosa muy distinta es considerar si se acertó o no a la hora de crear la institución del Senado. Para algunos, sirva de ejemplo Pacheco (39), la institución del Senado en el marco de la Constitución de 1837 es una de las partes más defectuosas de la misma. Para Balmes (40), el Senado de la Constitución de 1837 «no fue casi nunca más que un dócil instrumento de los gobiernos». López señaló que la institución del Senado («de espíritu retrógrado») no haría sino dilatar el proceso legislativo (41). Estos testimonios de políticos coetáneos a la institución nos señalan sus deficiencias, que son corroboradas por los constituyentes de 1844 (42), que inmediatamente se propusieron la reforma del Senado.

Otro éxito que se pueden apuntar los constituyentes de 1836-1837 es la introducción en España de la terminología con que se va a denominar a ambas Cámaras a lo largo de toda nuestra historia parlamentaria. Puede parecer esta cuestión como secundaria, pero no lo es tanto, por cuanto, como señala Sánchez Agesta, «revela intenciones y despegos» (43). En efecto, reciente el

(38) Evaristo San Miguel, en 1850, restaba méritos a los constituyentes por la adopción de una innovación tan radical: «Nosotros invitamos a todos los hombres imparciales de buen juicio a que demuestren las ventajas que semejantes innovaciones produjeron. Digan si las leyes se han hecho mejor después que pasan por dos cuerpos colegisladores...» *La cuestión española*, Madrid, 1850, pág. 21.

(39) *Lecciones...*, op. cit., pág. 122.

(40) *Op. cit.*, pág. 481.

(41) «No se trata en realidad de que las leyes con este nuevo auxilio se hagan mejores y con más acierto, se trata sólo de que no se hagan nunca...» *Colección de discursos parlamentarios, defensas forenses y producciones literarias*, Madrid, 1956, páginas 51-52.

(42) El dictamen de la comisión sobre reforma de la Constitución de 1837 en DSC, legislatura de 1844-1845, apéndice a la sesión núm. 23.

(43) *Op. cit.*, pág. 219.

recuerdo de los Estamentos del Estatuto Real, se afirma que el término estamento «no es político legal en España» (44), y por eso no conviene utilizarlo. Se adopta el nombre del Senado, pero no se vincula esta denominación con la institución prevista en la Carta de Bayona, y si se hace alguna referencia a ella es para mostrar el rechazo al Estatuto de Napoleón (45). Sin embargo, hay quien propone se denomine al Senado Cámara de Próceres (46), lo que se rechaza por su connotación aristocrática. La adopción del término Congreso de los Diputados fue menos discutida.

Sólo hubo dos voces disonantes: García Blanco proponía se llamase Diputación (47) a solas y no Diputación General, y el diputado Arce, que optaba por denominar a la Asamblea popular como Cámara de Diputados (48). Ninguno de los dos términos quedó reflejado en la Constitución, si bien en la práctica fue común llamar al Congreso con la segunda denominación, esto es, Cámara de los Diputados. La adopción del término Congreso de los Diputados supuso una clara innovación con respecto a nuestro derecho histórico, en lo que a la terminología legal se refiere: en la Constitución de Bayona, la Asamblea popular *sui generis* que establecía se denominaba «Juntas» o simplemente «Cortes»; en el Estatuto Real, «Estamento de Procuradores»; en las Constituciones de régimen unicameral, concretamente en la de 1812, la Asamblea popular se denominaba «Cortes», si bien en la práctica parlamentaria, e incluso fuera de las Cortes en el lenguaje al uso, se denominaba a esta Asamblea «soberano Congreso» o simplemente «Congreso». Y con esta denominación se va a conocer a la Asamblea popular en España, incluso en la Constitución de 1931, que prevé un régimen unicameral en la organización de las Cortes y se mantiene la denominación de Congreso de los Diputados (49).

La segunda parte de la base presentada por la comisión de reforma se refiere a la identidad de facultades entre ambas Cámaras, salvo en materia de contribuciones, en la que el Congreso de los Diputados gozaba de cierta preeminencia con respecto a la otra Cámara. Esta base de reforma adquirió carácter legal al incorporarse a la Constitución de 1837: el artículo 13 se re-

(44) Heros. *DSCC* de 8 de abril de 1837, tomo IV, pág. 2570. «La palabra Senado está bien elegida, tanto más cuanto más se refiere a personas que pueden decirse en la ancianidad...» También intervención de Antonio González. *Ibidem*, pág. 2568.

(45) Arce. *Ibidem*, págs. 2571 y 2568.

(46) *Ibidem*.

(47) *Ibidem*, pág. 2553. Heros prefería el término Diputación General. *Ibidem*.

(48) *Ibidem*, pág. 2571.

(49) Artículo 51. «La potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados.»

fiere a la identidad de facultades en ambas Cámaras, unidad de facultades que deshace el artículo 37 al conceder primacía al Congreso de los Diputados en «las leyes sobre contribuciones y crédito público», prerrogativa que ya *de facto* había ejercitado el Estamento de Procuradores frente al de Próceres en tiempos del Estatuto. Balmes es el autor que ha combatido con más acritud ambos preceptos: «La igualdad de facultades significa igualdad de atribuciones legales, mas no igualdad de fuerzas; en circunstancias ordinarias, y sólo en negocios de poca importancia, se verificará la igualdad; en asuntos de monta la diferencia se hará palpable» (50). Para Balmes los asuntos de monta son los de contribuciones, y al quedar el Senado despojado de la votación de los impuestos, queda sin poder, sin fuerza, convertido en un mero órgano consultivo. Al restar las fuerzas al Senado, el Congreso se va fortaleciendo, llegando incluso a usurpar parte de la soberanía que corresponde ejercer al Monarca (51).

El Congreso de los Diputados quedaba, no sólo según la letra del artículo 37 de la Constitución, sino en la práctica, configurado con unos poderes y una fuerza de hecho superiores a los del Senado. El Congreso, que se reunió desde 1837 hasta 1844, como nos ha señalado Alcalá Galiano en una de sus lecciones, es como un cuerpo «más vivo y brioso que su compañero, aunque segundo en jerarquía primero en influjo sobre los negocios del Estado» (52). En efecto, en este cuerpo popular es donde se deciden los destinos de la política de la nación; a él acuden los representantes de los ciudadanos seleccionados entre los más idóneos y capaces. En el Congreso es donde se sigue con escrúpulo la gestión del gobierno y es en él donde se interpela a los ministros. Es en el Congreso donde mejor que en ninguna otra institución se aprecia el auténtico pulso de la nación. Allí, como afirma Alcalá Galiano, «está la rueda principal, como quien dice, el muelle real de la máquina gubernativa» (53).

En suma, la pretendida igualdad de atribuciones entre ambos Cuerpos

(50) *El alto cuerpo colegislador, Obras completas*, tomo VI, Madrid, 1950, pág. 368.

(51) «Ya ha desaparecido en ciertos diccionarios la soberanía del monarca... ya no hay más que soberanía popular...», esto escribía BALMES en diciembre de 1843 en *La Sociedad* y recogido en sus *Obras completas, ibidem*, pág. 365. Este mismo autor en otro de sus artículos escritos en 1844 da a entender que se trata de un contrasentido que los senadores, que son los que pagan mayores impuestos y a los que se les exige una renta de 60.000 reales para ser electos, queden pospuestos a los diputados: «Salta a los ojos —manifestaba— que quien más paga será quien más se interese en el negocio de las contribuciones...; pues bien, nuestra Constitución dispone lo contrario, y viene en su ayuda la ley electoral para aumentar el desacuerdo», *ibidem*, pág. 641.

(52) *Op. cit.*, págs. 188-189.

(53) *Ibidem*.

se rompe a favor de la Cámara popular no sólo por lo que queda preceptuado en el artículo 37 de la Constitución, que ya de por sí sería para este fin suficiente, sino porque se trata de una Asamblea más numerosa (el Senado estaba compuesto de las tres quintas partes del número de diputados), de extracto social popular y por ende con el apoyo de las capas más tumultuarias y enérgicas de la sociedad; ésta y no otra es la razón principal del predominio y preponderancia de los diputados sobre los senadores. Y además no hay que olvidar otro dato de interés: los diputados eran elegidos directamente por los ciudadanos con derecho a voto, con lo que optaban con ventajas considerables para ser electos los políticos más populares, los oradores más persuasivos, los que, en definitiva, al sentir más cercano el poder recibido de sus representantes iban a dotar de brío y viveza a los debates del Congreso; por contra, los senadores serían elegidos, originariamente, por los ciudadanos que reuniesen una serie de condiciones, pero al incorporarse el sistema mixto de la elección (54), habían de pasar por el tamiz de la selección regia, lo que sin duda sería determinante para que el Senado estuviese dominado por representantes de cariz escasamente apasionado, máxime si nos atenemos a considerar otras circunstancias exigidas (edad, condición económica...), indispensables para ocupar un escaño en el Senado.

Por último, señalar que la supremacía del Congreso en materia fiscal, a pesar de las críticas que en su momento recibió, viene nuevamente reconocida en la Constitución *non nata* de 1856 (55) y en la Constitución de 1869.

LAS FUNCIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Cuando se confronta el articulado constitucional en lo referente a las atribuciones del Congreso y la realidad práctica en la aplicación de esos preceptos, podemos observar unas diferencias abismales. Y no tanto porque el Congreso no contase con los elementos precisos para hacer buen uso de estas atribuciones (56), cuando el ejecutivo hizo un uso sin duda abusivo de su

(54) Pacheco menospreciaba este sistema electivo: «Este modo de proceder mixto tuvieron la gloria de inventarlo nuestros estadistas de 1837; la Constitución española es la que lo ha lanzado al mundo, sin que tengamos noticia de que antes de ella le hubiese recomendado nadie, ni posteriormente se le haya imitado en ningún país.» *Lecciones...*, op. cit., pág. 202.

(55) Un estudio reciente sobre este proyecto constitucional de 1856 (¿o mejor de 1855?) en *Aproximación a la Constitución «non nata» de 1856*, de ISABEL CASANOVA AGUILAR, Murcia, 1985.

(56) Rico y Amat manifestaba que «casi todas nuestras eminencias parlamentarias diéronse a conocer en la época que nos referimos, y sus discursos inspirados por el

poder disolviendo las Cámaras o entorpeciendo su labor. Ninguna legislatura pudo acabar sus sesiones normalmente, pues antes de su finalización pacífica se producía su disolución (57). De esta manera difícilmente pudieron ejercer el cúmulo de competencias que la Constitución les confería.

a) *Función financiera*

La Cámara popular estaba investida de atribuciones financieras que otorgaban cierta primacía a esta Asamblea frente al Senado (58). La Comisión de Constitución fundaba esta facultad especial de que gozaba el Congreso en razones de conveniencia práctica; «hay que fijar —se puede leer en su dictamen— un término y modo de concluir brevemente cualquier desacuerdo» que pueda existir entre ambos Cuerpos colegisladores (59). La preeminencia del Congreso sobre el Senado se manifestaba en la práctica en lo siguiente: las leyes sobre contribuciones se presentan al Congreso, que las examinaba como cualquier otro proyecto presentado por el gobierno; ahora bien, difiere de los demás proyectos en que las alteraciones que tuviese a bien hacer la otra Cámara no se incorporaban al proyecto inicial si el Congreso no mostrase la conveniencia de las mismas con su aprobación. Esta situación dotaba al Congreso de una cierta preeminencia política, puesto que el ejercicio de las funciones financieras, prácticamente reservadas a la Asamblea popular (60), permite a los diputados, al examinar los presupuestos o leyes sobre

verdadero patriotismo, por la fe política perdida o debilitada más tarde, no pudieron menos de ser sentidos, apasionados, elocuentes». *El libro de los diputados y senadores*, Madrid, 1862, tomo II, pág. 106.

(57) Balmes se quejaba en 1843, cuando ya se hablaba de la inoperatividad de las Cortes y de la inobservancia de la Constitución, de la actuación del gobierno interfiriendo la labor de las Cortes: «Todavía no hemos visto —señalaba— unas Cortes que durasen todo el tiempo marcado por la ley; el gobierno las ha despedido con más o menos cortesía cuando ha visto que no le servía para el objeto que él intentaba; y si alguna vez no ha sido el gobierno, la revolución ha cuidado de suplir la falta...» *Obras completas*, op. cit., tomo VI, *Más sobre la situación de España*, pág. 248.

(58) Los publicistas de la época justificaban la preeminencia del Congreso sobre el Senado, al ser esa la «práctica en los Estados donde hay cuerpos legisladores». En estos regímenes es habitual que el cuerpo «menos popular, aunque hijo de la elección, tenga poca parte en votar las contribuciones, pues ni ha de poderlo hacer antes que el otro, ni enmendar o corregir lo que éste votare, reduciéndose sus facultades sobre punto de tal importancia a la casi vana fórmula de aprobar o desaprobar la ley de contribuciones por entero...». ALCALÁ GALIANO: *Op. cit.*, pág. 275.

(59) El dictamen en DCC, apéndice primero al núm. 43.

(60) Alcalá Galiano manifestaba que es una facultad que compete en todas partes al único cuerpo de elección popular: «Sobre este punto —manifestaba— no hay dispu-

contribuciones, constituirse en garante exclusivo de «la prosperidad de los pueblos», en detrimento de la Cámara alta o Senado (61). Hablaba sin duda Balmes en términos teóricos: era ése el gran *desideratum* de las Asambleas populares, deseo que, como él mismo señalaba en otro de sus artículos, se había hecho ilusorio en España (62), por razones las más diversas, sin que podamos olvidar las frecuentes autorizaciones de las Cortes para que el mismo gobierno legislase sobre materias de índole tributaria, o incluso las veces desgraciadamente reiteradas que el gobierno recaudó tributos sin previa votación en Cortes. Esta facultad quedó como mera formalidad en la Constitución de 1837, y fue la que dio origen a especulaciones distintas acerca de la inaplicación de sus preceptos; concretamente se observaba una reiterada inobservancia de los artículos 72 y 73 de la Constitución de 1837.

El primero de ellos establecía que el gobierno habría de presentar todos los años a las Cortes una ley general de presupuestos para el período impositivo siguiente; el segundo de ellos, puesto en relación con el primero, determinaba la obligación por parte del gobierno de someter a votación de las Cortes toda contribución o arbitrio: ninguna imposición podía exigirse si ésta no venía prevista en la ley de presupuestos o en otra ley especial.

No obstante las formalidades previstas constitucionalmente, la práctica fue muy distinta. El gobierno no presentó, y esto se hizo costumbre habitual, proyecto de presupuesto completo en ninguna de las legislaturas de las Cortes en tiempos de la Regencia de María Cristina. Para el año presupuestario de 1838 las Cortes aprobaron las partidas presupuestarias del Ministerio del Estado y los gastos de la Real Casa. Como ha señalado Villarroya (63), el gobierno y las Cortes, pese a nuevas promesas, mostraron todavía mayor inactividad en la preparación de los presupuestos para 1839, tónica que se repetiría hasta la promulgación de la nueva Constitución. Basta indicar que los presupuestos de 1841 fueron aprobados por Ley de 1 de septiembre de ese mismo año.

A causa de la inaplicación de esos preceptos de carácter tributario se sus-

tas, estando en todas partes convenido que el dinero sacado por contribuciones al pueblo haya de ser votado por sus representantes.» *Op. cit.*, pág. 274; también en la pág. 223.

(61) J. BALMES: «Consideraciones filosófico-políticas», artículo publicado en el cuaderno 12 de *La Sociedad*, fechado el día 15 de agosto de 1843. Puede verse en su colección de *Obras completas*, op. cit., tomo VI, pág. 353.

(62) «La prerrogativa de la votación de los impuestos, único freno de asegurada eficacia que en el orden legal poseen los cuerpos legisladores en todo gobierno representativo, se ha hecho ilusoria en España.» BALMES: «Más sobre la situación de España», artículo publicado en *La Sociedad* de 15 de marzo de 1843. Puede consultarse en *Obras completas*, *ibidem*, pág. 248.

(63) *El Estado: el constitucionalismo español...*, loc. cit., pág. 52.

citaron gravísimas consecuencias políticas; así, el voto de censura presentado el 28 de mayo de 1842 dirigido contra el Gabinete González se sustentaba, entre otros motivos, sobre bases estrictamente financieras y económicas (64).

En este punto era flagrante el incumplimiento no sólo de lo preceptuado a nivel constitucional, sino incluso de lo contenido en los programas de actuación gubernativa de los distintos Gabinetes (65). Después de ese voto de censura el gobierno debió hacer acto de contrición. Así, el presupuesto de 1843 se presentaba a las Cortes el 16 de noviembre de 1842 (66), con tiempo suficiente para su discusión y aprobación. Esta legislatura se cerraba *manu militari* por Decreto de la Regencia de 3 de enero de 1843, sin que, a pesar de los buenos deseos manifestados en orden a lograr la puntualidad necesaria en la aprobación de los presupuestos, se hubiese ni siquiera iniciado la discusión sobre los mismos, ya que la suspensión previa de las sesiones se había ya decretado el 21 de noviembre de 1842 (67), produciéndose efectivamente en la sesión del día siguiente.

b) *Función legislativa*

Conforme al artículo 35 de la Constitución de 1837, el Rey y cada uno de los Cuerpos colegisladores comparte la iniciativa de las leyes. En este punto de capital importancia se aparta la nueva Constitución del Código gaditano, que confería a las Cortes la plena potestad legislativa, salvo el veto suspensivo del Monarca, que no tenía otra virtualidad que colapsar las disposiciones legales del Parlamento por un tiempo máximo que se señaló en tres años. Distinto es igualmente este régimen de cotitularidad del establecido en el Estatuto Real, en el que como ya hemos analizado se confiere la iniciativa de las leyes al Monarca y a su Gabinete, limitándose ambos estamentos a de-

(64) DSC, sesión de 28 de mayo de 1842, legislatura 1841-1842, tomo V, págs. 3485 y siguientes.

(65) Balmes en 1844, a punto de caer la Constitución de 1837, manifestaba que «todos estos artículos relativos a contribuciones, todos esos derechos de vigilancia otorgados al país, todas esas precauciones contra la dilapidación de los caudales, ¿no han sido, y esto en confesión de todos los partidos, una imprudente mentira, un ultraje hecho a la nación, un medio para arrebatarle sus tesoros, obscureciéndole la vista con la polvareda de los motines, o tapándole los ojos con el velo de la libertad?» En otro de sus artículos, de título «La reforma de la Constitución», loc. cit., tomo VI, pág. 617.

(66) DSC, legislatura de 1842-1843, tomo único, sesión de 16 de noviembre de 1842. El presupuesto se encuentra reproducido íntegro en el apéndice tercero al núm. 3.

(67) El texto del decreto de suspensión, con los motivos de la misma, se reproduce en el DSC, sesión de 22 de noviembre de 1842, pág. 161. El texto del decreto de disolución definitiva, *ibidem*.

liberar sobre los proyectos de ley presentados por el gobierno. Por tanto, la introducción de la cotitularidad en la legislación supone una novedad en nuestra historia parlamentaria que perdurará en Constituciones posteriores. Al limitarse su potestad legislativa, el Congreso constituyó una fuerza política viva que en todo momento siguió de cerca la ejecución del programa del Gabinete. Alcalá Galiano (68) expuso las razones de la inoperatividad del Congreso en materia legislativa, que no en cuanto al ejercicio de las funciones de control sobre el ejecutivo, y sitúa en primer lugar la ignorancia de que hicieron gala buen número de diputados sobre las materias cuya deliberación ocupaba a las Cortes; otra razón que nos aporta es el influjo que pudo suponer en los representantes «el peso de la opinión pública» (69). A estas razones podemos añadir la dificultad en la tramitación de las leyes, lo que impedía durante una legislatura agotar todos los estadios hasta la culminación del procedimiento legislativo. Bien es cierto que un proyecto de ley no llevado a su fin en una legislatura podía continuarse en la siguiente, pero no así en diputación distinta. A pesar de ello, rara fue la ocasión en que se agotaron dos legislaturas en una diputación sin que recayese disolución de la Cámara por el ejecutivo, y de este modo quedaban sin continuidad las proposiciones de ley. Otro de los factores que debió incidir negativamente pudo ser el de las rivalidades entre los partidos moderado y progresista (70).

Ya la prensa de la época se hacía eco al expirar la legislatura de 1837-1838 del desánimo general de la nación por los nulos resultados obtenidos después de nueve meses de largos y tediosos debates (71). El profesor Villarroya señala que las Cortes, durante el tiempo que estuvieron abiertas, «cumplieron deficiente y aun lamentablemente las funciones que la Constitución

(68) ALCALÁ GALIANO: *Lecciones...*, op. cit., pág. 237.

(69) *Ibidem*.

(70) Nido y Segalerva nos narra cómo muchas veces los largos debates resultaban infructuosos cuando de ellos se apoderaban «las pasiones y resentimiento... el encarnecimiento de los partidos, el antagonismo de las escuelas..., etc.», circunstancias todas ellas que dificultaban el pacífico entendimiento de los grupos políticos. JUAN NIDO Y SEGALERVA: *Antología de las Cortes de 1840 a 1846*, Madrid, 1910, pág. 179.

(71) «... Sentimos en el alma —manifestaba un periódico de la época— que se separen las Cortes sin habernos dejado una ley de ayuntamientos y diputaciones provinciales, que estuviese en armonía con la nueva Constitución; una ley orgánica del poder judicial que asegurase la justicia en los fallos y tranquilizase los ánimos de los litigantes, otra ley de mayorazgos...; otra ley, en fin, que arreglase los presupuestos y plantease las bases de un buen sistema de hacienda. Nueve meses han estado reunidas las Cortes y en ese larguísimo período no se ha satisfecho el clamor general que acompañó a la elección de senadores y diputados...» *Nosotros*, periódico satírico, político y literario, núm. 114, sábado 16 de junio de 1838.

les atribuía» (72). Aprecia este autor «una clara desproporción entre la amplitud y variedad de sus discusiones y la eficacia de sus tareas legislativas» (73), dato este fácilmente constatable con un simple manejo de las actas de las sesiones de las Cortes, en las que proliferan discursos unos de rico contenido, otros sin que aporten nada de interés, pero la gran mayoría de ellos largos, vagos y confusos. De ahí que un publicista de la época osase calificar los debates de «infecundos», por los escasos resultados que se obtienen después de una deliberación (74).

Nido y Segalerva manifiesta que «el Congreso de 1840 no estaba llamado a legislar, sino a combatir; sus discusiones eran luchas...» (75). Alcalá Galiano, en sus lecciones (76), restaba importancia a la falta de producción legislativa de las Cortes, pues la parquedad legislativa era típica de aquellos países donde «el sistema apellidado representativo está ya asentado...», y cita este autor, cómo no, a países como Inglaterra y Francia, «donde suele en toda una legislatura hacerse una sola ley».

Mejoró sólo parcialmente la labor de las Cortes en materia legislativa durante la Regencia de Espartero. La primera legislatura de la nueva diputación se abrió el 19 de marzo de 1841: graves eran las circunstancias políticas al haberse roto la concordia entre los progresistas y moderados que en las constituyentes de 1836 hicieron posible la Constitución de 1837. Los moderados, minoría en la nueva diputación (77), rechazan de plano la Constitución que fue el símbolo de la concordia. A pesar de todas estas dificultades, la legislatura produjo frutos positivos; además de resolver el establecimiento de la Regencia, que ocupó la mayor parte de la deliberación, se elaboró una ley que modificaba la relación foral de Navarra con el gobierno central; se dictó la legislación oportuna para regularizar los bienes del clero después de la desamortización de Mendizábal, y se logró, como luego veremos, la aprobación de la ley de presupuestos para ese año. Además se san-

(72) *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Historia de España de RAMÓN MENÉNDEZ PIDAL, tomo XXXIV, Madrid, 1981, pág. 51.

(73) *Ibidem*.

(74) «Los retrasos que ocasiona el trabajo de reunir los votos de muchos para tomar una determinación...; el predominio que alcanzan con tanta frecuencia el ingenio sobre el juicio, las palabras brillantes sobre las reflexiones sólidas, el sofisma sobre la razón, la impetuosa audacia del tribuno sobre la recatada prudencia del sabio, producen que las grandes asambleas sean de todo punto inútiles para gobernar...» BALMES: *Obras completas*, tomo VI, *La discusión y el gobierno*, pág. 445.

(75) *Op. cit.*, pág. 178.

(76) *Op. cit.*, pág. 239.

(77) El partido moderado, en señal de protesta después de los sucesos de Barcelona y Valencia, se abstuvo de intervenir en la contienda electoral.

cionó una ley que prohibía a los capitanes generales ser elegidos diputados o senadores; se adoptaron otras muchas disposiciones relativas a contribuciones y crédito público y las Cortes autorizaron al gobierno un anticipo de 60 millones de reales para sufragar diversos gastos de la Administración ya comprometidos, etc. La máquina legislativa funcionaba como no lo había hecho en ninguna otra legislatura bajo la vigencia de la Constitución de 1837; muchos proyectos de ley presentados por el gobierno como proposiciones de los diputados hubieron de quedar archivados para la siguiente legislatura, pero no a causa de un cierre imprevisto por el gobierno, o por desidia o desinterés de los diputados, sino por falta material de tiempo, al aproximarse el cierre ordinario de las sesiones, suceso que ocurrió el 24 de agosto de 1841.

La segunda legislatura, iniciada el 26 de diciembre de 1841, se vio afectada por la impopularidad en que empezaba a caer el general Espartero. Su aprecio popular le había conducido a la Regencia por el mérito de su buen hacer como general de los Ejércitos, lo que le valió para ser titulado como Duque de la Victoria; sin embargo, sus éxitos grandiosos en el campo de batalla no se correspondían con sus escasas dotes de hombre de gobierno. Ante la ineficacia gubernativa las Cortes ocuparon la mayor parte del tiempo destinado a sus sesiones a idear la forma de combatir tanto a la Regencia como a su propio Ministerio (78). La reunión de las Cortes en su tercera legislatura no pudo agotar el tiempo de duración de la Diputación (79), a causa de los sucesos de Barcelona, por lo que sus resultados fueron aún más estériles que los de la legislatura anterior.

Idéntico camino llevaron las Cortes que se reunían el 3 de abril de 1843, y que eran disueltas *manu militari* el 26 de mayo de 1843. Sus resultados, igualmente infructuosos, siguiendo la pauta delineada por las dos legislaturas precedentes.

Las Cortes que se reunían el 10 de octubre de 1844, justo a los tres meses de disolución de las anteriores acatando lo preceptuado en el artículo 26 de la Constitución de 1837, tenían el carácter de constituyentes. Sus integrantes, la práctica totalidad del partido moderado, emprendían la tarea de reforma de la Constitución de 1837. Sus resultados, esta vez, no se hicieron esperar y el 23 de mayo de 1845 se promulgaba la nueva Constitución.

(78) «Los trabajos legislativos de los diputados se resentían por fuerza de la hostilidad en que vivían Congreso y Ministros; parecía que el Congreso no tenía más misión que la de paralizar al gobierno en su marcha: interpelaciones diarias sin objeto, sin utilidad, ocupaban la mayor parte de las sesiones...» MANUEL MARLIANI: *La Regencia de D. Baldomero Espartero*, Madrid, 1870, pág. 382.

(79) Sólo se celebraron cinco sesiones en esta tercera legislatura: fue abierta el 14 de noviembre de 1842; suspendida el 20 del mismo mes y año; definitivamente disuelta mediante Decreto del duque de la Victoria de fecha 3 de enero de 1843.

La iniciativa legislativa

Del artículo 12 de la Constitución de 1837, que establece la cotitularidad del ejercicio de la potestad legislativa, se infiere quién está capacitado para dar impulso a la máquina legislativa: por una parte encontramos al gobierno en conjunto o a cualquiera de sus ministros considerados individualmente, quienes pueden presentar cualquier proyecto de ley a la deliberación, por separado, de ambas Cámaras; por otra parte, cualquiera de los individuos de los dos Cuerpos legisladores pueden ejercer su derecho de iniciativa legislativa siempre que su proposición cumpla una serie de requisitos que constituyen una garantía válida del interés que esa petición puede tener para sus representados (80). Alcalá Galiano se mostraba escéptico sobre la conveniencia de otorgar este derecho sin limitación a los diputados (81); acepta, sin embargo, que los Cuerpos colegisladores deban gozar del derecho de iniciativa, y que de este derecho disfruten todos y cada uno de los miembros, si bien —afirma este autor— «con ciertas restricciones y precauciones justas encaminadas a impedir que de él se haga un uso exorbitante...» (82). Precauciones que fueron consignadas reglamentariamente para evitar la tramitación de proposiciones de ley más fruto de la pasión y del corazón de los enardecidos diputados que de la razón y madurez de los legítimos representantes de los ciudadanos.

Independientemente de quién iniciase el proceso legislativo, el procedimiento de tramitación de una iniciativa legal, repito, provenga de donde provenga, queda unificado a partir del momento en que se ha procedido a su depósito en cualquiera de las Mesas de la Cámara alta o popular. Dado el objeto del trabajo presente, centraremos la continuación del *iter* legislativo en lo que afecta al Congreso de los Diputados.

(80) Antes de la promulgación de la Constitución de 1837, el diputado Caballero mostraba su satisfacción por la recuperación del derecho de iniciativa, con la restauración interina de la Constitución de 1812, derecho que se mantuvo incólume en el nuevo texto constitucional: «El último representante de la nación puede hacer en el día lo que no podrían antes dos estamentos enteros. Por el feliz restablecimiento de la Constitución, los diputados de la nación tienen expedito el camino de hacer aquellas proposiciones que se crean útiles al bien de la patria...» *DSCC*, sesión de 25 de octubre de 1836, tomo I, pág. 37.

(81) «¿Conviene que quien quiera de los miembros de estos cuerpos pueda proponer una ley, trayendo por este medio a plaza y a público examen, deliberación y resolución cualquiera de las principales cuestiones que en la sociedad pueden presentarse?» *Lecciones...*, op. cit., pág. 217.

(82) *Ibidem*, pág. 221.

Tramitación de la iniciativa legislativa

Recibido un proyecto o proposición de ley, se remite a examen de las secciones de la Cámara; bastando que una de ellas informe favorablemente y autorice su lectura ante el Pleno del Congreso. Superado el escollo de las secciones, fácil obstáculo si se considera que sólo una de las siete constituidas debe autorizar la continuidad del proyecto, se remite el proyecto o proposición a examen de una comisión, *ex novo*, si su constitución no está explícitamente prevista en el reglamento, o a cualquiera de las comisiones ordinarias o permanentes de las que estén ya constituidas, si el objeto para el que fueron concebidas es coincidente con el tema que desarrolla el proyecto de ley. La comisión correspondiente evacúa un dictamen que será el parecer debidamente armonizado de la mayoría de sus individuos; los que disientan de la mayoría harán constar su parecer en votos particulares, y también estos serán presentados al Congreso.

La lectura del dictamen de la comisión inicia la discusión pública del proyecto presentado a deliberación de las Cámaras, tal como había quedado establecido en el Reglamento de 1821, que concedía un valor formal al acuerdo de la comisión del que no gozaban los dictámenes de las comisiones previstas conforme a otras disposiciones reglamentarias que organizaron las primeras Asambleas de nuestra historia parlamentaria.

Con el debate (83) se inicia la discusión a fondo del proyecto o proposición de ley. Es en ese momento cuando el Congreso alcanza su auténtico protagonismo, cuando se producen los enfrentamientos políticos de los distintos grupos, cuando alcanza toda la relevancia que caracteriza a estos Cuerpos como dotados de un poder político que supera cualquier otro tipo de actividad ejercida por el Congreso. En el mismo momento del debate los diputados presentan las adiciones o enmiendas (84) que estiman pertinentes introducir en el proyecto o proposición, siendo examinadas igualmente a lo largo de la discusión general y votadas antes que lo sean las proposiciones, proyectos o artículos sobre que recaigan.

(83) Según el Reglamento de 1838, que estuvo vigente bajo los auspicios de la Constitución de 1837, la discusión o debate versará «sobre el principio, espíritu y oportunidad» del proyecto. Título IX, artículo 102.

(84) Alcalá Galiano mostró la conveniencia de las adiciones o enmiendas, ya que es un modo de exponer ideas contrarias, por lo cual manifiesta: «Es necesario dar mucha latitud al derecho de hacer las adiciones o enmiendas...», aunque esa latitud deba tener coto, para evitar se presenten «con deseo de estorbar y dilatar» y no con la «honrada intención y vivo anhelo de mejorar hasta dar con lo perfecto». ALCALÁ GALIANO: *Lecciones...*, op. cit., pág. 255.

Y después de la discusión viene a producirse la culminación del procedimiento con la votación del proyecto o proposición, votación que puede hacerse, previamente a la totalidad, por partes o artículos. Realizada ésta, si así se requiere por la mayoría de los congregados en el Congreso, se realizará una única votación sobre el proyecto o proposición en su unidad. Se copiaba en este punto el sistema de votación del régimen coetáneo francés, separándose del inglés, que establecía hasta tres votaciones distintas a la totalidad antes de la aprobación en cada Cámara. Galiano manifestó durante la vigencia del Reglamento de 1838 que los trámites del sistema español eran suficientes «para que no salgan hechas las leyes con precipitaciones» (85).

Aprobado un proyecto definitivamente por el Congreso se remitía al otro Cuerpo colegislador. Si es que previamente no había sido ya discutido y si disienten ambos Cuerpos se constituirá una comisión compuesta de igual número de senadores y diputados para que conferencien sobre el modo de conciliar las opiniones; el acuerdo de la Comisión se presenta a ambas Cámaras por medio de su dictamen. Si el dictamen no sufre alteración, el proyecto de ley se presenta al Rey para su sanción (86).

La sanción legal

El Monarca puede decretarla sin más, o puede, por el contrario, hacer uso de su derecho de veto absoluto; esta facultad prevista constitucionalmente invalidaba *de facto* toda la labor realizada por las Cortes y fue muy censurada por los diputados al tiempo de discutirse las bases de reforma constitucional; Montoya se refería a ella como «poder terrible que hace que la Nación se perjudique por la voluntad de un Ministro...», manifestando que ya es garantía suficiente que «los dos Cuerpos colegisladores convengan en una misma ley» (87). Igualmente, Valdés afirmaba que existiendo dos Cámaras es inútil el veto absoluto, «¿qué ministerio se opone a la opinión de dos Cámaras?» (88). López, en una de sus conferencias leídas en el Ateneo, cri-

(85) «Nuestro sistema y el de Francia de nombrar comisiones para examinar cada proyecto de ley con votarlos dos veces en su totalidad, uno antes de tomarlos en consideración y examinarlos por artículos y otro después de votados los artículos, me parece que hay las precauciones suficientes...» *Ibidem*, pág. 257.

(86) La constitución de la comisión mixta estaba prevista en la Ley de Relaciones entre los cuerpos colegisladores de 19 de julio de 1837.

(87) DSCC, legislatura 1836-1837, sesión de 13 de diciembre de 1836, tomo I, página 617.

(88) A pesar de su inutilidad, este diputado es partidario de que figure entre las prerrogativas del monarca («sirve de decoro al Trono»), porque es consciente de que nunca será puesto en práctica. *Ibidem*, pág. 615.

ticaba con dureza el derecho al veto, en tanto que hacía de la soberanía popular, «indivisible y sobre todo inalienable», una soberanía «divisible y enajenable» (89).

En la práctica, ¿hizo el Monarca uso de ese derecho a negar la sanción de los proyectos de ley? En muy pocas ocasiones el Rey negó la sanción a los proyectos de ley presentados a su firma por las Cortes. En la primera legislatura inmediata a la promulgación de la Constitución de 1837 la Regente María Cristina vetaba un proyecto de ley sobre reforma y arreglo del clero y otro sobre ciertos testamentos otorgados en Villanueva y Geltrú (90). En la siguiente legislatura el Monarca negó su sanción a un proyecto de ley sobre comercio de cabotaje (91). Excepción hecha de estas negativas no hemos hallado ningún otro testimonio, a lo largo de las actas de las sesiones de las demás legislaturas, que nos indique que el Monarca hiciese uso de su prerrogativa en orden a vetar un proyecto de ley.

c) *Funciones que comportan un control de la labor del gobierno*

Lo más característico del Congreso de los Diputados que se constituyó bajo los auspicios de la Constitución de 1837 fue sin duda el ejercicio que de sus facultades hizo uso en orden a la fiscalización de la labor del gobierno. El medio más explícito a la vez que enérgico de fiscalización estuvo constituido, vigente la Constitución de 1837 y el Reglamento del año siguiente, por las interpelaciones que de modo reiterado fueron explanadas a lo largo de las sesiones; pero también aquellas Cortes se valieron de otros mecanismos para realizar un seguimiento férreo de la conducta y gestión gubernamental: así, al tiempo del examen de los presupuestos se pasaba revista a la totalidad de los negocios públicos atendidos por el gobierno e incluso cuando se examina un proyecto de ley presentado por el gobierno, máxime cuando ese

(89) Y matizaba estos términos de la manera siguiente: «Divisible, porque se forma y crea un nuevo elemento, y que no puede servir de otra cosa que de paralizar el movimiento de la máquina a que indirectamente se ha querido agregar. Enajenable, porque separándolo, *arrancándolo del centro del corazón de la nación a quien únicamente puede pertenecer*, se coloca en una parte muy diferente, como es el rey, que aunque sea el jefe y caudillo de la nación, no es ni puede ser la nación misma...» Véase *Colección de discursos...*, op. cit., tomo V, págs. 55 y sigs.

(90) De la devolución del primero se daba cuenta a las Cortes en la sesión del 18 de diciembre de 1837; del segundo, el 11 de enero del año siguiente. En ambos se acordó su archivo. Véase las sesiones reseñadas en el tomo I, legislatura 1837-1838, págs. 172 y 355, respectivamente.

(91) Las Cortes quedaron enteradas de esta devolución en la sesión del 12 de noviembre de 1838, legislatura 1838-1839, tomo I, pág. 14.

proyecto de ley tenga un marcado carácter político, como pudieron ser los proyectos de ley de elecciones y arreglo de ayuntamientos (92); ejercen una cierta supremacía política, igualmente, al estar investido el Congreso del derecho de exigencia de responsabilidad sobre los ministros. La Cámara popular se constituye en Asamblea acusadora de los ministros y el Senado procede a su enjuiciamiento efectivo.

Pero el medio más efectivo de control fue realizado a través del uso de las interpelaciones. Las interpelaciones surgen por vez primera previstas en el Reglamento de 1838, si bien en la práctica su uso estaba ya generalizado en épocas constitucionales anteriores, concretamente en tiempos del Estatuto; ya en esta época las interpelaciones constituyeron un modo eficaz para hacer valer el influjo y poder político del Estamento de Procuradores frente al poder ejecutivo, carácter que comparten las interpelaciones de la época de la Constitución de 1837.

El uso de la interpelación es un derecho reconocido a todos y cada uno de los componentes del Congreso por el cual pueden solicitar todo tipo de información sobre la totalidad de los actos del gobierno. Pero lo más característico de las interpelaciones es que son, por regla general, causa de inicio de un debate que aunque no se cierre con una resolución reprobatoria de la actuación gubernativa, provocó siempre, bajo la vigencia de la Constitución de 1837, un considerable desgaste de gobiernos y también, directa o indirectamente, cierres precipitados de distintas legislaturas.

Como se aprecia, la interpelación faculta al Congreso para penetrar en los entresijos de todos los negocios públicos, y con su ejercicio, prácticamente ilimitado, pues sólo se exige el preaviso, de palabra o por escrito, el Congreso ejerce un poderoso influjo sobre el gobierno. Es, por tanto, la interpelación un modo inmediato, directo y sencillo de supervisar la labor del gabinete que fue usado reiteradas veces por los diputados en las distintas legislaturas bajo la vigencia del texto de 1837.

Pero incluso antes de la promulgación de este texto constitucional se había hecho amplio uso de este derecho sin que constase regulación expresa sobre el modo de practicarlo (93). El primer intento para proceder a la regla-

(92) Alcalá Galiano incide en que lo relevante de estos proyectos y lo que denota su carácter político es que su debate se realiza tanto de puertas adentro del Congreso como «extra muros» del mismo, ya que la opinión pública toma parte en ellos. *Op. cit.*, pág. 276.

(93) Durante las sesiones de las Cortes constituyentes de 1836-1838 estuvo vigente el Código gaditano, como es sabido, y el Reglamento de régimen interior de 29 de junio de 1821. Conforme al artículo 137 de este último, que se refiere a las «reconversiones» que los diputados podrían hacer a los secretarios de Despacho, fueron plantea-

mentación de su uso se había realizado a instancias del diputado Caballero en las Cortes constituyentes de 1836-1837 (94); como consecuencia de su proposición, la comisión de legislación, en dictamen que fue asumido por las Cortes, estableció que leída una interpelación, presentada por un diputado individualmente o por un grupo de los mismos, se concederá el uso de la palabra «a cuantos la pidan mientras las Cortes no declaren el asunto discutido, pero con la precisión de contraerse al asunto en cuestión, y sin facultad para descender de ella a particulares inconexos» (95). Conforme, pues, a este dictamen se deduce:

1.º Que tienen derecho a ejercer el uso de una interpelación tanto los diputados individualmente considerados como un grupo de los mismos (96).

2.º Que explanada una interpelación, si ha lugar, se abre un período de discusión pública, en la que pueden participar todos los diputados que así lo deseen.

3.º Que la discusión debe referirse únicamente al objeto de la interpelación, sin que pueda ser aprovechada la misma para hacer una revisión global de la conducta del ministerio o gobierno interpelado.

Este dictamen fue complementado por otro también redactado por la comisión de legislación esta vez a impulso de una proposición presentada por el diputado Gómez Becerra (97); en este nuevo dictamen, cuya definitiva redacción pasó por distintas alternativas, se procede a una regulación exhaustiva

das las interpelaciones a los ministros, sin que hubiese acuerdo de las Cortes sobre el modo de su tramitación.

(94) En la sesión de 29 de noviembre de 1836 leía su proposición tendente a regular la discusión a que daba lugar la lectura de una interpelación. *DSCC*, tomo I, página 429.

(95) El dictamen en apéndice II al núm. 68, tomo II, pág. 803.

(96) El diputado santanderino Gómez Acebo en la discusión del dictamen de la comisión manifestaba la conveniencia de que las interpelaciones, al igual que las peticiones del Estatuto Real, fuesen presentadas por un grupo de diputados: «Me parece —indicaba— que para una interpelación, que siempre se supone recae sobre un asunto o hecho grave y trascendental, no es suficiente precaución que se haga por un solo diputado, sino por algunos reunidos...» *DSCC*, sesión de 28 de diciembre de 1836, tomo II, pág. 803.

(97) Fue leída en la sesión de 29 de diciembre de 1836, y tendía a colmar un vacío que existía en el primero de los dictámenes y en el Reglamento en orden a determinar el modo de iniciar una interpelación. «Esto no está establecido: en vano se buscará en el Reglamento un artículo que hable de este asunto; no lo hay, porque es cosa nueva. Cuando digo que es cosa nueva, no entiendo que se deba disputar este derecho que tiene todo diputado y que es inherente a las funciones que debe desempeñar; dígoelo porque no está en el Reglamento, pues en la otra época constitucional no se hacían las interpelaciones de este modo.» *DSCC*, sesión de 29 de diciembre de 1836, tomo II, pág. 816.

del modo de ejercer el derecho de la interpelación. El dictamen articulado es comprensivo de los aspectos siguientes:

1.º Cuando un diputado quiera hacer al Ministerio alguna interpelación, a fin de que dé explicaciones sobre asuntos graves de interés público, presentará proposición escrita en la que expresará con *nitidez* la materia y el objeto de la interpelación.

2.º Las Cortes resolverán si leída la proposición se abrirá o no la discusión. En todo caso se pasa aviso al secretario del Despacho para que acuda ante las Cortes.

3.º Estando presente el interpelado, su autor leerá la interpelación y el secretario del Despacho constatará, momento en el que se anuncia el inicio de la discusión sobre, exclusivamente, el asunto en cuestión.

4.º Pero puede ocurrir y de hecho ocurrió que el interpelado no conteste so pretexto de que sea «inconveniente» y «perjudicial» a la causa pública, en cuyo caso queda en suspenso la interpelación.

5.º Distingue el dictamen entre interpelación «sobre asuntos graves de interés público» y «pregunta simple», dirigida al secretario del Despacho en el momento que está presente en el Congreso, «sin discurso previo ni subsiguiente», sobre asuntos de menor entidad y que no dan lugar a discusión.

Ambos dictámenes, debidamente amalgamados, fueron reproducidos con leves retoques (98) en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1838.

En la práctica parlamentaria sí existió una clara diferenciación entre las interpelaciones y las preguntas formuladas al gobierno o a cualquiera de sus integrantes (99). Inclusive en algunas ocasiones se empleaba la pregunta para inquirir sobre un asunto determinado al gobierno, y cuando la respuesta no resultaba satisfactoria, se planteaba la interpelación sobre la misma cuestión. Esto ocurrió en la sesión de 10 de marzo de 1838 cuando el diputado Luján, de modo directo y sin el trámite del preaviso, cuestionaba al ministro de Gobernación, presente en el Salón de Sesiones, acerca de la responsabilidad de un artículo aparecido en la *Gaceta* (100); como quiera que el ministro preguntado eludió todo tipo de responsabilidad, el diputado Luján anunciaba

(98) El Reglamento limita el uso de la palabra a tres diputados en el momento de la discusión de una interpelación. Tít. X, art. 120; igualmente establece que de resultas de una interpelación los diputados pueden presentar las proposiciones que crean convenientes, en la misma sesión o en la siguiente inmediata. Tít. X, art. 121.

(99) «Interpelar no es lo mismo que preguntar. Es más: es preguntar y reconvencer cuando convenga...», manifestaba el diputado Duche. DSC, sesión de 7 de febrero de 1839, legislatura 1838-1839, tomo III, pág. 1588.

(100) DSC, sesión de 10 de marzo de 1838, tomo II de la legislatura 1837-1838, pág. 1201.

inmediatamente su propósito de presentar interpelación al gobierno, todo ello observando estrictamente lo preceptuado en el artículo 117 del Reglamento del Congreso (101).

Pero no siempre la interpelación se iniciaba tras una pregunta parlamentaria insuficientemente respondida por el Ministerio; lo habitual era que la interpelación se realizara directamente; en este sentido, el diputado Seoane, haciendo uso de su derecho a presentar interpelaciones, «práctica seguida y constante en todos los pueblos regidos por sistema representativo... y que en efecto suele producir muy buenos resultados», cuestionaba al gobierno sobre supuestas discrecionalidades en la concesión de ascensos militares (102). En este caso, puesto que el asunto podría ocasionar dificultades dada la gravedad del objeto que se interpelaba, fue preciso el anuncio preceptivo de la interpelación para que el Ministerio destinatario de la misma se informase debidamente; ahora bien, y con esto queremos poner de manifiesto que el tenor reglamentario fue muchas veces trasgredido por la práctica parlamentaria, el preaviso, en este caso, no se hizo públicamente, sino mediante aviso por escrito al presidente del Congreso, quien a su vez lo puso en conocimiento del ministro de la Gobernación, sin que de tal interpelación tuviesen conocimiento los diputados del Congreso (103). Esta interpelación se dio por concluida sin que diese lugar a apertura de debate.

Explanada una interpelación, contestada por su destinatario y abierta discusión sobre la misma, podía darse el caso de que su presentación fuese causa del origen de una proposición de ley. Esta posibilidad venía contemplada en el Reglamento del Congreso, concretamente en el artículo 121, y la primera vez que se planteó fue en la legislatura de 1838-1839, cuando el diputado Duche interpelaba acerca de la instrucción para llevar a efecto la contribución extraordinaria de guerra, publicada en la *Gaceta* del 20 de enero de 1839 (104). No satisfecho por la respuesta del ministro de Hacienda

(101) La interpelación de Luján fue leída en sesión del 12 de marzo de 1838. *Ibidem*, págs. 1210-1211.

(102) *DSC*, sesión de 20 de marzo de 1838, tomo II, pág. 1331.

(103) La omisión del anuncio público, que no hemos vuelto a detectar en otras interpelaciones presentadas, fue motivo de queja por parte de algunos diputados; Caballero diría que adoptando este modo de anunciar las interpelaciones sólo los ministros pueden prepararse para la respuesta y debate de la interpelación: «El anuncio lleva consigo el ser público y anticipado; así se reserva a los señores ministros el derecho de señalar día para contestar lo que tuviesen por conveniente, y se da igualmente tiempo para que los señores diputados puedan meditar el negocio y venir preparados para exponer lo que crean conveniente al bien del país.» *Ibidem*.

(104) La interpelación fue leída el 21 de enero de 1839, y el autor la justificaba al haberse irrogado el gobierno de unas competencias (instrucciones de desarrollo de

optó por presentar una proposición de ley sobre el mismo objeto (105).

Los modos que hemos analizado son los previstos reglamentariamente en orden a la fiscalización de la labor del ejecutivo. Sin embargo, hay otro modo de control, de consecuencias políticas mucho más delicadas, que fue utilizado durante la vigencia de la Constitución de 1837, y al margen, que no contra, del tenor del Reglamento de 1838. Nos estamos refiriendo, sirviéndonos de la terminología de la época, a los votos de censura. Su existencia no estaba explícitamente prevista (106) y por ello los diputados hubieron de buscar el modo adecuado para plantearlo cuando las circunstancias políticas lo requiriesen, y lo encontraron sirviéndose de las proposiciones, figura esta de contornos imprecisos que permitía un uso extensivo de su objeto y finalidad. Y a través de una proposición suscrita por distintos diputados, y no precisamente de los de mayor prestigio ni renombre, el 28 de mayo de 1842 (107) se planteó por vez primera bajo el Código de 1837 una moción de censura contra el Gabinete González.

La proposición fue secundada por ochenta y cinco diputados frente a setenta y ocho, después de catorce horas de sesión, sin duda la más larga de las celebradas bajo la vigencia del texto de 1837. El Ministerio censurado no recurrió a hacer uso de su derecho de disolución, en opinión de Marliani a causa de un compromiso «imprudente» tomado por su presidente, Antonio González (108); se limitó a suspender las sesiones y a presentar su renuncia al Regente. Espartero, ateniéndose a las prácticas parlamentarias, ofreció formar nuevo gobierno a Olózaga, persona más autorizada de entre las que habían formulado la moción de censura, no aceptando el encargo. A propuesta de los presidentes de ambos Cuerpos colegisladores se hizo nuevo ofrecimiento al marqués de Rodil, general de los Ejércitos, que aceptó el encargo de nombrar nuevo gobierno.

El voto de censura como «medio espectacular» de mostrar una pública disconformidad con la gestión ministerial (109) adquirió carácter de norma legal en el Reglamento de 1847 (artículo 193).

leyes sancionadas relativas a exigencias de tributos) que son exclusivas de las Cortes. *DSC*, tomo II, pág. 1252.

(105) La proposición de ley se efectuó el 7 de febrero de 1839. *DSC*, pág. 1594.

(106) Pero sí implícitamente en la facultad de la Corona de disolver las Cortes. SÁNCHEZ AGESTA: *Historia...*, op. cit., pág. 219.

(107) Véase *DSC*, sesión de 28 de mayo de 1842, legislatura 1841-1842, tomo V, págs. 3485 y sigs.

(108) *Op. cit.*, pág. 384.

(109) ARTOLA: *Partidos y programas políticos*, Madrid, 1977, pág. 197.

d) *Exigencia de responsabilidad a los ministros*

El Congreso de los Diputados estaba facultado conforme a la Constitución de 1837 para hacer efectiva la responsabilidad de los ministros. Estos son responsables de cualquiera de los actos inconstitucionales ejecutados por el Rey, para lo cual toda disposición firmada por el Monarca debe llevar adjunta la firma del ministro que asuma la responsabilidad de la misma. No se hace mención en la Constitución de los motivos que dan lugar a exigencia de responsabilidad, aunque debamos suponer que la misma podría ser planteada por el Congreso ante la presunción de haber incurrido en cualquier infracción constitucional o haber violado una disposición legislativa. Lo cierto es que infracciones constitucionales las hubo en muy diversas ocasiones (110); valga, por ejemplo, recordar el incumplimiento reiterado, en lo que afecta al Congreso, del artículo 26 de la Constitución, que hace referencia a la obligatoriedad del Ministerio de convocar nuevas Cortes pasados tres meses después de una disolución (111).

El principio de responsabilidad ministerial recogido en la Constitución de 1837 constituye, en opinión de un tratadista de la época, Alcalá Galiano, la base del sistema calificado de constitucional (112); no obstante esto, en opinión de este autor, el principio de responsabilidad previsto constitucionalmente es insuficiente, como también lo es en otras Constituciones como la francesa, porque se habla «solamente de la responsabilidad con que carga cada ministro... y calla sobre la responsabilidad mancomunada del Consejo de Ministros...»; en todo caso, en el estado en que se encuentra ese principio en la Constitución, se hace ilusorio cualquier intento para exigir responsabilidad alguna a los ministros (113).

(110) Sobre la infracción reiterada de la Constitución, manifestaba Balmes, en 1844, lo siguiente: «He aquí lo que está sucediendo con la Constitución de 1837. Se la proclama como ley fundamental y, sin embargo, nadie se atiene a ella; todavía más, se sostiene paladinamente que no es posible obrar de otro modo, que el infringirla es una necesidad, triste, dolorosa, sí; pero verdadera, indeclinable.» *Obras completas*, op. cit., tomo VI, pág. 614.

(111) Cuando abdicó la Reina Regente y su lugar fue ocupado por Espartero fueron disueltas las Cortes mediante Real Decreto de fecha 11 de octubre de 1840; pasados seis meses de la disolución, las Cortes, con mayoría progresista, se reunían el 19 de marzo de 1841: una vez más se había trasgredido el artículo 26.

(112) *Op. cit.*, pág. 289.

(113) Descartada ya la posibilidad de llevar a su término la responsabilidad ministerial, halla Alcalá Galiano la virtualidad de ese principio en que una vez «se ha reconocido el derecho de exigirla, se sigue de ello el examen de la conducta del gobierno; examen constante, prolijo...; examen, para decirlo de una vez, en que consiste, así

Como quiera que las responsabilidades de los ministros quedarían en el olvido, el conde de las Navas presentó en la sesión de 15 de septiembre de 1839 (114) una proposición tendente a que las Cortes aprobasen una ley de responsabilidad penal efectiva y no moral contra los diputados que infringiesen o consintiesen la infracción de la Constitución (115). Actuó este diputado con una clara perspectiva histórica, como vaticinando unos acontecimientos que en fechas posteriores se producirían. Como se apunta en otro lugar, las infracciones a la legalidad fueron continuas y reiteradas, sin que los transgresores (los ministros) padeciesen otro tipo de responsabilidad que la meramente moral y política. El conde de las Navas solicitó de las Cortes en su proposición que fuesen declarados reos de alta traición los ministros que bajo cualquier pretexto infringiesen o permitiesen la infracción de la Constitución, siendo por ello sometidos a juicio a results del cual se les impondría la pena capital (116).

Obtuvo la consideración de las Cortes, pero su procedimiento ordinario no pudo ser continuado, ya que las mismas fueron disueltas imprevistamente pocas fechas después (117). En la legislatura de 1840 no se presentó proposición alguna sobre responsabilidad ministerial; ausente de la misma el conde de las Navas, no pudo revalidar su proposición sobre el particular.

En la legislatura siguiente, tal como nos informa el profesor Villarro-lla (118), hubo un nuevo intento en orden a lograr una ley de responsabilidad ministerial; los autores de esta nueva proposición fueron los diputados Calero, Muñoz Bueno y Stárico (119).

como uno de los mayores defectos, la principal bondad del sistema llamado representativo...» *Ibidem*, pág. 305.

(114) Véase el apéndice tercero a esa sesión. *DSC*, tomo I, legislatura 1839, página 241.

(115) Lo cierto es que el intento no supuso novedad alguna, puesto que en tiempos del Estatuto ya se presentó una proposición en idéntico sentido, que al igual que la presente no se transformó en ley.

(116) El objeto de su proposición, en palabras de su autor, es demostrar la necesidad de una «ley penal que ponga coto a las demasías del poder... sólo el castigo material es el que puede hacer entrar a cada uno de los ministros en la línea de sus deberes...» *DSC*, legislatura 1839, tomo I, sesión de 16 de septiembre de 1839, pág. 251.

(117) Esta nueva disolución, que abortó una vez más proposiciones de ley de trascendencia política, se decretó por la Reina gobernadora el 18 de noviembre de 1839; la suspensión efectiva de las sesiones se había producido aún antes, el día 31 de octubre de 1839.

(118) *La era isabelina...*, loc cit., pág. 43.

(119) La proposición fue leída el día 13 de abril de 1841 y fundada en la misma sesión por el primero de sus autores, quien hizo ver la necesidad de una ley de responsabilidad ministerial para evitar las «tan repetidas y sacrílegas violaciones que de

Los motivos en que se funda este proyecto no difieren de los argüidos en anterior ocasión por el conde de las Navas; pero en comparación con aquél, se aprecia una mayor laxitud en lo que respecta a casos de responsabilidad, y lo que es más importante, se hace una clara referencia a la responsabilidad solidaria o mancomunada de los ministros reunidos en Consejo; en cuanto al primero de los aspectos, sobre la laxitud de los casos de responsabilidad, el proyecto presentado recoge de modo casuístico las distintas acciones u omisiones ministeriales que son causantes del inicio de una depuración de responsabilidades: se refieren los casos de infracción directa de la Constitución y de las leyes electorales, o el consentimiento en tales infracciones; se persigue además el consejo o auxilio prestado al Monarca en relación a cualquier tentativa destinada a violar la Constitución; igualmente al ministro que mande cobrar contribuciones o arbitrios que no estén autorizados por la ley de presupuestos, o tome caudales a préstamo sin la avenencia de las Cortes...; se exige responsabilidad mancomunada, según esta proposición, al Consejo de Ministros, entre otros, en los casos siguientes: cuando se arrogase cualquiera de las facultades de las Cortes; cuando deje de presentar a las Cortes los presupuestos o no exhiba las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos.

Esta proposición, al igual que la anterior, quedaría en el olvido con otras muchas en los archivos de las Cortes. Sólo se sabe, tras un seguimiento de la misma, que se nombró una comisión para su examen que nunca se reunió.

El profesor Villarroya nos indica que aún antes de la caída de la Constitución de 1837 hubo otro intento de proceder a una regulación de la responsabilidad ministerial. Y al parecer según este autor, y aunque parezca contradictorio, fue el propio gobierno López el que, en mayo de 1843, preparaba un proyecto de ley que presentaría a las Cortes (120). No hemos podido corroborar que efectivamente se estuviese trabajando sobre el tema; es presumible que así fuese, pues el programa de gobierno del Ministerio López, de mayo de 1843, hacía referencia al compromiso gubernamental de desarrollar por medio de leyes orgánicas los principios recogidos en la Constitución (121). La necesidad de desarrollar alguno de sus preceptos, concretamente el núme-

la Constitución y de las leyes se han hecho por algunos ministros...; si no se decreta una ley severa de responsabilidad, si no se aplican las penas convenientes al primer ministro que ose infringir la Constitución y las leyes, no podremos decir que tendremos libertad». Véase DSC, legislatura 1841, tomo I, apéndice décimo al número 20, págs. 337 y sigs.

(120) *La era isabelina...*, loc. cit., pág. 43.

(121) Véase en su programa de gobierno en J. M. LÓPEZ: *Colección de discursos...*, op. cit., tomo III, págs. 212-218.

ro 44, ya había sido puesta de manifiesto por el mismo López años atrás, en una de sus lecciones leídas en el Ateneo (122). A pesar de sus buenos deseos no fue presentado ningún proyecto de ley que procediese a la regulación de la responsabilidad ministerial.

NATURALEZA DEL CARGO DE DIPUTADO

Requisitos para su elección

El artículo 23 de la Constitución establecía las calidades prescritas para la elección de diputados: «Para ser diputado se requiere ser español, del estado seglar, haber cumplido venticinco años y tener las demás circunstancias que exija la ley electoral» (123).

La nacionalidad española es un requisito inexcusable como lo fue en anteriores textos constitucionales. Sin embargo, este requisito de previa nacionalidad, tal como queda redactado, es extensible a los extranjeros naturalizados; en efecto, el artículo 23, en relación al artículo 1.º, que determinaba quiénes son españoles, permite el acceso a los escaños parlamentarios a los extranjeros que han obtenido carta de naturaleza. En este punto el texto de 1837 se separa del gaditano, que preceptuaba que «no podrá ser elegido diputado de Cortes ningún extranjero, aunque haya obtenido de las Cortes carta de ciudadano» (124). La admisión de extranjeros «naturalizados» como españoles fue duramente objetada en los debates constituyentes (125).

(122) En efecto, en los primeros días de 1841 manifestaba López que «todas estas garantías... (se refiere a las constitucionales en orden a exigencia de responsabilidad de los ministros), ... pocas o ninguna vez tienen lugar. En tiempo de nuestro Estatuto se hallaba ya consagrado el principio de que los ministros serían responsables con arreglo a la ley que más adelante se diera; pero acabó aquel régimen sin que la ley llegara a darse. Hoy en nuestra Constitución de 1837 se ha dado un paso más...; pero falta todavía la ley reglamentaria o de procedimientos, de modo que si ocurriese un caso de esta naturaleza sería enteramente desconocido el modo de proceder...» *Ibidem*, tomo V, págs. 78-79.

(123) La ley electoral que sirve de complemento al artículo en cuestión relaciona las causas de inelegibilidad que afectan a los procesados, quebrados, deudores de caudales públicos... Artículo 11 de la ley electoral de 11 de julio de 1837. Su extracto, en CALVO CONEJO: *Incompatibilidades e incapacidades parlamentarias*, Madrid, 1910, págs. 48-49.

(124) Artículo 96 del capítulo V de la Constitución de 1812.

(125) El diputado Pizarro manifestaba su estupor por tal extensión y no dudó en reprobarla: «... los derechos políticos... deben ser exclusivos para los españoles de nacimiento...» *DSCC*, sesión de 18 de abril de 1837, tomo IV, pág. 2836.

En el artículo en cuestión se omite cualquier referencia a la exigencia de renta determinada procedente de bienes propios, como requisito previo a la elección. Esto dio motivo a que se criticase duramente, dentro y fuera del Congreso, tal carencia, que se estimó como sustancial: en este sentido, el diputado González, al tiempo de los debates sobre el proyecto de Constitución, justificaba la necesidad perentoria de exigencia previa de renta: «... si un diputado no tiene medios para subsistir en su casa, si no tiene los medios de ser independiente... para satisfacer sus necesidades, ¿no podrá temerse que su voto no ha sido dado con toda independencia?» (126). Balmes, en uno de sus artículos publicado en 1844, con la perspectiva del tiempo pasado de vigencia de la Constitución de 1837, se atrevía a indicar como una de las causas de la ineficacia de las Cortes el no haber exigido renta entre las calidades para la elección de los diputados (127).

La no exigencia de renta suponía una clara innovación respecto a las épocas constitucionales anteriores; se exigía renta en la instrucción de 1810; en el texto gaditano, si bien por razones diversas, se dejó en suspenso tal requisito; igualmente en el Estatuto Real, aunque en la práctica, como ya hemos manifestado, no fue siempre observado por razones políticas (128); incluso el proyecto de la ley electoral confeccionado a principios de 1836 recogía esa exigencia sin que se alzase votos discordantes cuando se sometió a la votación de los Estamentos. El que se haya adoptado un método tan diverso llama poderosamente la atención; el diputado González se preguntaba si es que «¿puede haber variado tan repentinamente la opinión, y haber ocurrido motivos tan poderosos que no hagan necesario el principio de la propiedad para ser diputado?» (129).

Hay además otra circunstancia que denota la contradicción de los constituyentes: no se exige condición patrimonial alguna para ser diputado; sí, sin embargo, se exigen condiciones de renta para ser elector. Así se puede dar la paradoja de que un ciudadano sin calidades para ser elector pueda, sin embargo, ser electo como diputado. En este caso, se cuestiona el mismo Gon-

(126) DSCC, sesión de 14 de junio de 1837, tomo VI, pág. 4080.

(127) Señalaba este autor que exigiéndose treinta o cuarenta mil reales de renta propia y «sin admitirse sueldo del Estado» «resultará un Congreso de los Diputados que representará al país algo mejor que lo que ha sucedido hasta ahora... hablará un poco menos y trabajará un poco más...». *Op. cit.*, tomo VI, *El nuevo Ministerio*, pág. 639.

(128) La ley electoral del Estatuto exigía para ser diputado una renta de 12.000 reales. Pues bien, quizá la décima parte de los individuos que componían el Estamento de Procuradores carecían completamente de renta... el fraude fue notorio... Véase PACHECO: *Lecciones...*, *op. cit.*, pág. 246.

(129) DSCC, sesión de 14 de junio de 1837, tomo VI, pág. 4081.

zález, ¿puede ese ciudadano «ofrecer bastantes garantías a la sociedad para desempeñar el cargo de diputado»? (130). Alcalá Galiano (131) manifiesta en sus *Lecciones* que es suficiente exigir «abonadas fianzas y buenas seguridades para ser electores», lo que hace «inútil pedir precauciones nuevas para conceder el derecho de poder ser elegido». Pacheco, también en sus *Leciones* pronunciadas en el Ateneo, dejaba indicado que bastaba la selección en el cuerpo electoral para garantizar una buena elección de los diputados, y todo sobre la base de que se concede voto a aquel que «goza de cierta renta o paga determinada contribución...; éste es principio racional y aceptable... porque es el que da la inteligencia y la valía en el orden social» (132).

Otro punto que pudiera ser considerado como defectuoso en la Constitución, y sobre todo en la Ley electoral, es la falta de una exigencia clara acerca del arraigo del diputado en el pueblo o ciudad por la cual es elegido. En este aspecto el nuevo texto también se distancia del gaditano, que exigía para la elección haber nacido en la provincia o estar avecindado en ella (133). Balmes, en sus escritos políticos, denunciaba que en aplicación de la normativa electoral «es fácil que una provincia nombre para su representante a quien tal vez no pisó nunca el terreno cuyos intereses está encargado de proteger». Para paliar este inconveniente, evidenciado a causa de los defectos de las leyes electorales, proponía este autor se exigiese a los diputados electos realizasen «un informe que contuviese la descripción del país por él representado, en que se detallase cuál es su riqueza agrícola, industrial o mercantil..., cuáles son sus males, cuáles las reformas locales que podrían hacerse...», sólo así se pondría de manifiesto si posee los conocimientos necesarios para votar... (134). La no exigencia de arraigo por el lugar que el diputado resulta elegido y el desconocimiento o ignorancia de los problemas que afectan a cada circunscripción electoral pudo ser, como lo pusimos de manifiesto al tratar de la puesta en práctica de los artículos constitucionales referidos a las atribuciones del Congreso, una, entre otras muchas, de las causas de la falta de operatividad de las Cortes.

Por otra parte, la edad de veinticinco años para poder ser elegido diputado no fue objeto de discusión especial; la Constitución gaditana exigía

(130) *Ibidem.*

(131) Cita este autor a un diputado «extravagante, pero no rudo de ingenio ni corto de instrucción ciertamente», cuyo nombre no revela, que utilizaba la expresión siguiente: «si condiciones, precauciones en la parte eligente, ¿a qué condiciones, precauciones en la parte elegida...?» *Op. cit.*, pág. 203.

(132) *Op. cit.*, págs. 237 y sigs.

(133) Artículo 91, capítulo V, de la Constitución de 1812.

(134) *Op. cit.*, tomo VI, págs. 355-356.

igualmente esa edad mínima (135); por su parte, el Estatuto Real elevaba la edad mínima hasta los treinta años (136); la edad requerida en el texto de 1837 se estimó como la más apropiada «para enmendar o moderar la fogosidad del Congreso» (137); la edad de cuarenta años exigida para los senadores dotará a este cuerpo de «templanza, madurez y detenimiento» (138). De este modo se pretendía dotar de un perfecto equilibrio a ambas Asambleas, cuyos óptimos resultados deberían traslucirse en disposiciones justas y armónicas. A la postre, por razones diversas, esa armonía necesaria para resolver de forma expedita los problemas que se suscitaban no se logró.

Gratuidad y libre renuncia del mismo

La cuestión de la indemnización y la voluntariedad del cargo de diputado se suscitó al tiempo de la discusión del proyecto de ley electoral. El proyecto presentado por la Comisión el día 31 de mayo de 1837, en su artículo 58 recogía el principio de gratuidad y la voluntariedad del cargo.

La incorporación del principio de la gratuidad no hacía sino mantener la tradición parlamentaria más próxima, pues bajo la vigencia del Estatuto Real los procuradores no fueron indemnizados en razón del ejercicio de su cargo, lo que parecía lógico al establecerse el régimen censitario en la elección. Sin embargo, la situación en 1837 no es idéntica, pues como ya hemos analizado no se precisa una renta propia para ser electo diputado. Si la gratuidad es la consecuencia de la exigencia previa de renta, lógico parecía pensar que si a los diputados no se les exige una previa cualificación patrimonial, se les debe asignar una justa indemnización por los gastos que se irroguen en razón de manutención y viajes.

Así lo entendieron algunos diputados al tiempo del debate del proyecto de ley electoral: Ferrer y Carcés solicitó fuese asignado a cada diputado «un regular estipendio... así lo exige el interés particular de cada diputado, y así lo exige también el interés general de la Nación...» (139). El diputado González optó, sin embargo, por la gratuidad del cargo, dada la precariedad del erario (140).

(135) Artículo 91, capítulo V, de la Constitución de 1812.

(136) Artículo 14, título III, del Estatuto Real.

(137) DSCC, sesión de 19 de abril de 1837, tomo IV, pág. 2857.

(138) *Ibidem*.

(139) DSCC, sesión de 20 de junio de 1837, tomo VI, pág. 4158.

(140) «¿Podemos nosotros esperar que un pueblo exhausto, lloroso, lleno de amargura, haya de encargarse con júbilo de mantener a sus representantes?...» «... los diputados están bastante premiados con la confianza del pueblo...» *Ibidem*, pág. 4159.

De haberse optado por la remunerabilidad del cargo, se hubiese estado en consonancia con la tradición parlamentaria de los primeros años de nuestro constitucionalismo, e inclusive se habría entroncado con la más remota, procedente de las antiguas Cortes medievales españolas. Las Cortes gaditanas tuvieron decretado que para la indemnización de los diputados se les asistiera por sus respectivas provincias con las dietas señaladas por las Cortes en el segundo año de cada Diputación; los procuradores de nuestras antiguas Cortes disfrutaron igualmente de dieta para su manutención (141).

Finalmente, las Cortes acordaron por amplísima mayoría que el cargo de diputado fuese gratuito, rompiendo con la tradición secular española en el punto de la remuneración de los representantes de la nación (142). No logrando de las Cortes la aprobación de la indemnización correspondiente para los diputados, fue presentada una adición al artículo 58 del proyecto de Ley electoral, en la que se solicitaba franquicia postal para los diputados y senadores: «Los senadores y diputados tendrán el correo franco desde que se presenten la primera vez a ejercer su cargo hasta que se hallen definitivamente relevados de él.»

El diputado Becerra fue quien presentó la adición, fundándola en la consideración de que la correspondencia epistolar de los diputados «les es muy gravosa» (143). Las Cortes, guiadas por un espíritu restrictivo en años de penuria económica, quisieron ofrecer a la opinión pública una muestra más de sus desvelos y generosidad por la causa pública, desestimando una proposición cuya racionalidad se hallaba fuera de duda.

Como hemos manifestado, los diputados no gozan de prebenda alguna para el desempeño de su alto encargo, ni siquiera obtienen la recompensa mínima del correo gratuito. En este estado sólo los auténticos amantes de la causa pública y los que tuviesen garantizados sus medios de subsistencia accederían a los escaños parlamentarios, a sabiendas de que ello comportaría un importante gravamen para sus economías.

Sabedores los constituyentes del carácter oneroso del cargo de parlamentario, se aprestaron a declarar la renunciabilidad del mismo, cargo que es «... enteramente voluntario, pudiendo renunciarse aun después de aceptado y empezado a ejercer», preceptuaba la Ley electoral de 1837. Los motivos

(141) Véase W. PISKORSKI: *Las Cortes de Castilla en el período de tránsito de la Edad Media a la Moderna (1188-1520)*, traducción de C. Sánchez Albornoz, Barcelona, 1977, págs. 62-67.

(142) Gorosarri denunciaba la falta de estabilidad de la legislación y gráficamente señalaba que los «legisladores de la España están, como Penélope, condenados en tejer y destejer». Sesión de 20 de junio de 1837, tomo VI, pág. 4159.

(143) *Ibidem*, pág. 4172.

para solicitar la renuncia no estaban prefijados ni en la Ley electoral ni en ninguna otra, admitiéndose en la práctica toda suerte de razones para acceder a la misma; inconvenientes en orden a la sustitución de los diputados que renuncian no existían, ya que cada provincia dispone de un plantel de suplentes que pueden en cualquier momento acceder al escaño vacante.

La renuncia libre es consecuencia de la falta de contraprestaciones al ejercicio del empleo de diputado, y es un derecho ejercitable por el Parlamento en cualquier momento. Admitida la renuncia por el Consejo, se entiende que desde ese mismo momento quedan desamparados del fuero especial que salvaguarda sus votos y opiniones dentro de la Cámara y automáticamente pierden la condición de inmunes a la jurisdicción ordinaria. Las renunciaciones, por razones algunas veces variopintas (necesidad de tomar aguas, dificultades de comunicación...), fueron muy numerosas (144).

El juramento de los diputados

Es el acto formal y protocolario de acatamiento de la Constitución que pone fin al proceso de selección de los diputados. Electo por una provincia, el candidato a diputado se somete al examen de sus actas por la Comisión constituida al efecto. No existiendo duda sobre la autenticidad de las mismas, el nombrado diputado presta el reglamentario juramento mediante la fórmula siguiente: «¿Juráis guardar y hacer guardar la Constitución de la Monarquía española publicada en diez y ocho de junio de 1837? ¿Juráis fidelidad y obediencia a la Reina legítima de las Españas Doña Isabel II (o al Rey que legítimamente le sucediere)? ¿Juráis haberos bien y fielmente en el encargo que la Nación os ha encomendado, mirando en todo por el bien de la misma Nación?» (145).

La fórmula del juramento difiere con respecto a otras previstas en Reglamentos anteriores. Acto seguido del juramento, y para la válida culminación del proceso de elección, es preciso la toma de asiento en los escaños parlamentarios. Aprobada el acta de parlamentario, e incluso habiendo jurado, si no se toma posesión del asiento de parlamentario se entiende como desistimiento del empleo de diputado.

(144) En la primera legislatura, estando vigente el texto de 1837, presentaron renuncia en distintos momentos de la misma treinta diputados. Otros diecisiete, usando de la facultad conferida en la ley electoral, optaron por la senaduría. En total, cuarenta y siete renunciaron frente a los doscientos diputados, justamente, que tomaron asiento. El porcentaje de desistimientos es muy alto, el más alto de todas las legislaturas celebradas bajo la Constitución de 1837. Estos datos en índice legislatura 1837-1838, pág. 198.

(145) Artículo 14, título II, del Reglamento de 1838.

Composición del Congreso de los Diputados

La nueva proporción población-diputado queda establecida en la Constitución de 1837 sobre la base de un diputado por cada 50.000 habitantes de una provincia, lo que supone un incremento del número de diputados (241) con respecto a otras organizaciones de las Cortes. Recuérdese que la proporción establecida en la instrucción de 1810 daba como resultado un número de 208 diputados, una vez elegido un diputado por cada 50.000 almas de población, número de diputados inferior al resultante de aplicar igual proporción prevista en la Constitución de 1837; la razón estriba en que las elecciones de 1810 no se celebraron en algunas provincias a causa de la invasión de los ejércitos de Napoleón, lo que hace disminuir el número de representantes. Ya en la Constitución de 1812 el número de diputados previsto, sobre la base de aplicar la proporción 1/70.000, es bastante menor con respecto a la anterior instrucción; quedaba el cuerpo de representantes reducido hasta los 149 diputados. Este número se incrementó en tiempos del Estatuto Real hasta la cifra de 180 procuradores, sin tomar la estimación de los electos por los territorios de Ultramar (146).

El número de 241 diputados se estimó como proporcionado a la población de más de diez millones de personas que habitaban en España, y no fue objeto de debate alguno al momento de discutirse el proyecto presentado por la comisión.

El mandato parlamentario; su duración

El mandato imperativo que vinculaba a los procuradores de nuestras antiguas Cortes con sus poderdantes fue sustituido en el primer texto constitucional por una fórmula menos rígida, más acorde con el principio de la libre representación. Idéntico principio aparece configurado en tiempos del texto de 1837; el diputado no recibe unos poderes concretos de sus electores, sino que recibe una representación en términos genéricos, que obliga a los parlamentarios a ejercer «bien y fielmente» el encargo que la nación les ha encomendado. Tampoco el diputado va a quedar obligado a defender los intereses de la provincia que le elige; la independencia del mismo le desvincula del lugar por el que ha resultado electo, y los diputados adquieren un carácter no localista, sino auténticamente nacional en cuanto que son re-

(146) ARTOLA: *Partidos...*, op. cit., desde pág. 41, aporta datos muy interesantes sobre población, electores, candidatos y representantes...

presentantes de la nación en su totalidad. En este punto, el mandato parlamentario tal como quedó configurado en el texto de 1837 es la continuación del introducido con carácter novedoso al tiempo de la Constitución de 1812, que en este punto sí marcó la pauta a seguir por otros textos constitucionales, si bien el aspecto no es en absoluto trascendente.

Por lo que respecta a la duración del cargo parlamentario se estimó como más proporcionada la de tres años (147), al igual que se había adoptado en el Estatuto Real y separándose de lo dispuesto en el texto de 1812 (art. 108).

La reelección inmediata e indefinida de los diputados supuso también una novedad con respecto al texto gaditano, que establecía la posibilidad de la reelección «mediando una diputación» (148).

Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias

El tema de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias (149) adquiere en tiempos de la Constitución de 1837 una importancia sin límites en cuanto supone la introducción formal en España del suplicatorio, entendido como autorización del Congreso de los Diputados para que uno de sus integrantes pueda ser juzgado por la jurisdicción ordinaria, perdiendo con ello la prerrogativa especial que le otorga su condición de parlamentario. La razón de la adopción del suplicatorio fue puesta de manifiesto en el dictamen de la comisión de reforma de la Constitución de 1812: «... los que a juicio de la Comisión no deben ser juzgados por los Cuerpos colegisladores, son los individuos de ellos. No deben tampoco dejarse a la merced de cualquiera autoridad que por siniestros motivos políticos pudiera atentar contra su seguridad; pero si se encuentra un medio de conciliar la inviolabilidad de los diputados y senadores con la perfecta igualdad de la justicia, ese medio debe adoptarse. Tal es el que se presenta... en que se exige para la prisión de un individuo de las Cortes el permiso del Cuerpo a que corresponda» (150). El principio de que no debe en manera alguna la investidura del diputado oponer un

(147) «La duración de dos años del cargo de diputado había parecido siempre muy corta; debía hacerse mayor sobre todo después de haberse concedido al Rey la facultad de disolver el Congreso, y tres años ha parecido un período más proporcionado.» Exposición de la Comisión de Cortes presentando el proyecto de Constitución. Apéndice primero al número 124.

(148) *Ibidem*, artículo 110.

(149) Sobre este tema véase, además, J. M. CAYETANO NÚÑEZ: «Inviolabilidad e inmunidad en la Constitución de 1837», en *Revista de Derecho Político*, núm. 20, 1983-1984, págs. 151-159.

(150) *DSCC*, tomo I, apéndice primero al núm. 124.

obstáculo al ejercicio de la justicia está presente entre los redactores del dictamen. Y este espíritu inspirará el nuevo articulado referido al principio de la inmunidad parlamentaria.

Idéntico sentido se apreciaba en los ambientes sociales y en la prensa de la época. En el periódico *Nosotros* apareció en uno de sus números, de 4 de junio de 1838, un artículo del general Palarea, injuriado por el diputado Seoane en sesión pública, en el que manifestaba: «... procedimiento tal —se refiere al modo de injuriar bajo el manto de parlamentario— no está dentro de la esfera de inviolabilidad de los diputados. Inviolables son, pero no tienen el derecho absoluto de zaherir y calumniar...», y cerraba su artículo abogando por la inmediata puesta en práctica del mecanismo que obligue al diputado «a responder de la calumnia y a reparar los ultrajes hechos» a su persona (151).

Este nuevo estado de cosas supone una variación sustancial con respecto al régimen de la inmunidad parlamentaria de las épocas constitucionales anteriores. Conforme al nuevo régimen, no tiene ya sentido hablar del Tribunal de Cortes, sección de las mismas que se erigía en juzgadora de los diputados sospechosos de infringir la legalidad, entre otros a Argüelles, entre tanto que suponía una renuncia de los diputados al fuero privilegiado que les arropaba y «ponía a salvo de los peligros que le rodean» (152).

No obstante esto, y hasta que se implantó el nuevo modo de enjuiciar a los parlamentarios con la promulgación de la Constitución de 1837 y del Reglamento del año siguiente, durante el tiempo que duraron las Cortes constituyentes estuvo constituido, aunque no tuvo ocasión de actuar, el Tribunal de Cortes, en dos salas, tal como quedaba preceptuado en el Reglamento de 1821, vigente en ese período de transición constitucional (153). Fue ésta la última vez que se constituyó este Tribunal *sui generis*, sin precedentes en nuestra legislación y sin influjo alguno en el parlamentarismo español posterior. Acababa así la corta vida de una institución, que nacía como garante de la libertad de los diputados y moría sin pena ni gloria, sin haber dado cumplida satisfacción de las competencias que constitucional y regla-

(151) Diario *Nosotros* del lunes 4 de junio de 1838. En el mismo, de 7 de junio, se incide en la necesidad de arbitrar fórmulas para enjuiciar a aquellos diputados que se desvían de la senda de la legalidad prevaleciéndose de su condición jurídica privilegiada.

(152) «Abolieron el Tribunal de Cortes (se refiere a las Cortes constituyentes) fundado en el principio de que la justicia, para ser recta e íntegra, debe administrarse por los iguales; y sometiénose al derecho común, sólo se reservaron la triste garantía de que para proceder contra cualquiera de sus individuos, hubiese de darse parte al respectivo cuerpo para su conocimiento y resolución...» DSC, sesión de 31 de diciembre de 1838, tomo III, pág. 867.

(153) Capítulo V, artículos 54 a 67 del Reglamento de 29 de junio de 1821.

mentariamente tuvo asignadas. El Tribunal no supo olvidar su condición de cuerpo político, cuando la alta misión del juzgador debe estar siempre desprovista de todo género de condicionamientos que subjetivicen sus actuaciones.

De acuerdo al sistema imperante en el texto de 1837, los diputados se acogen al beneficio o prerrogativa de la inviolabilidad por aquellos votos y opiniones manifestados en el ejercicio de su encargo como parlamentarios (154) y al de la inmunidad, conforme al cual los diputados (y también los senadores) no pueden ser procesados ni arrestados sin previa autorización del cuerpo al que pertenecen, «a no ser hallados *in fraganti*» (155).

La condición de inviolabilidad del diputado no supone alteración con respecto a la regulación prevista en textos constitucionales anteriores (156); la modificación viene introducida por el modo de hacer práctica la responsabilidad del parlamentario como consecuencia de la comisión de determinados delitos (se excluyen las causas civiles) realizados fuera del ejercicio de sus funciones como diputado; por ende, la variación se produce en relación al principio de la inmunidad.

De lo dicho en torno a la variación del principio de inmunidad no debemos inferir que los parlamentarios van a quedar a merced de la jurisdicción ordinaria; simplemente en este nuevo estado de cosas se va a limitar el beneficio de inmunidad concedido al parlamentario, por mor de conseguir una fórmula transaccional que permita, extraordinariamente, el enjuiciamiento del diputado transgresor de la legalidad, para evitar que el autor responsable de esa infracción pueda quedar indemne, máxime cuando de su conducta resulte un perjuicio civil. Con esto dejamos entrever la nula operatividad del Tribunal de Cortes de las épocas constitucionales anteriores, en cuyas manos no podrían quedar (y así afortunadamente lo entendieron los constituyentes de 1836-1837) debidamente protegidos los intereses de los ciudadanos perjudicados como consecuencia de acciones (u omisiones) dolosas o simplemente culposas de los diputados.

La función del Tribunal de Cortes debería limitarse a actuar cuál Tri-

(154) Título V, artículo 41, de la Constitución de 1837. El contorno de «las opiniones» es difícil delimitarlo, pues una opinión sobre persona determinada se puede confundir con la injuria. El texto gaditano encubría al diputado por sus opiniones, pero sometía ante el Tribunal de Cortes a aquel diputado que injuriaba o calumniaba, si se probaba, en el Salón de Sesiones. En el nuevo régimen a la luz del texto de 1837 entendemos que la injuria queda al margen, igualmente, del ámbito de la inviolabilidad del diputado, por lo que procede denuncia ante el juez correspondiente, quien en su caso podrá solicitar el correspondiente suplicatorio.

(155) Título V, artículo 42, del mismo texto.

(156) Véase al efecto cómo el artículo 41 del nuevo texto es mero trasunto del primer párrafo del artículo 128 del texto gaditano.

bunal de Honor, lo cual no debía ser óbice para que por vía aparte actuase, en casos tasados, la jurisdicción ordinaria. Sólo así esta institución agotaría eficazmente su funcionalidad. De otra manera el perjudicado no podría hacer valer sus derechos hasta pasado un mes del cierre de las sesiones, tal como quedaba preceptuado en el texto gaditano. Lo que no supieron prever los constituyentes de aquel texto (o sabiéndolo, prefirieron ignorarlo) es que tanto las faltas como los delitos tienen un plazo preclusivo de prescripción para proceder a su denuncia.

Todos sus inconvenientes (y no sólo los meramente procesales) van a intentar ser paliados con la nueva fórmula para exigir la responsabilidad de los diputados (157), fórmula acertada sin duda, pues ha perdurado hasta los tiempos presentes: presentada denuncia o demanda contra un diputado ante el juzgado competente por razón de los hechos que dan lugar a la reclamación, si el juez admite la denuncia o demanda, oficiará el exhorto al presidente del Consejo de Ministros, quien a su vez oficiará al presidente de la Cámara correspondiente en súplica de autorización para la continuación del procedimiento contra el parlamentario cuya conducta ha dado lugar al inicio de la causa (158). Las Cortes nombran una comisión que se informa de los

(157) El nuevo sistema implantado faculta al Congreso para decidir si ha de continuar o no el proceso contra un diputado: «Ella —se refiere a esa prerrogativa concedida en el artículo 42 de la Constitución— es una garantía de la inviolabilidad y de la independencia que han de menester los diputados en la nación para desempeñar dignamente su importante cargo, pero sólo debe ejercitarse (la negativa al suplicatorio) cuando aparezca evidentemente que se intenta hacerles víctimas de la arbitrariedad del gobierno o de la animosidad de sus adversarios, separándoles del puesto a que les destinaron sus conciudadanos... Entonces y sólo entonces es una obligación sagrada del Congreso cubrirles con su égida tutelar; pero fuera de estos casos, los tribunales deben conservar libre el ejercicio de sus altas funciones como contra el último de los españoles...» Dictamen sobre el suplicatorio pedido para el procesamiento de un diputado. Apéndice segundo al número 36, tomo I, págs. 229-230.

(158) El primer suplicatorio solicitado fue el del juez de primera instancia de Zamora contra el diputado Ruiz de Arbol por presuntas calumnias contra el intendente de aquella ciudad. El exhorto o suplicatorio fue leído el 9 de diciembre de 1837 (*DSC*, tomo I, pág. 116), nombrándose comisión en la sesión del día siguiente (*ibidem*, pág. 122). Su dictamen denegatorio en apéndice segundo al número 36. Entre los suplicatorios relevantes por la personalidad de los «procesados», encontramos en esa misma legislatura el solicitado por el juez de primera instancia de Madrid contra el ex ministro Mendizábal, por haber publicado en el *Eco del Comercio*, de 28 de marzo de 1838 (núm. 1.427), documentos del Ministerio de Hacienda con el carácter de «reservados». El suplicatorio fue leído el 1 de mayo de 1838 (*DSC*, tomo III, página 2009), se nombra comisión el 5 de mayo (tomo III, pág. 2150), dictamina negando autorización, el 25 de mayo (tomo IV, apéndice segundo al núm. 156, pág. 2508); las Cortes aprueban dictamen denegatorio el 31 de mayo de 1838 (tomo IV, pág. 2616).

hechos que dan lugar al procesamiento del diputado y dictamina al efecto sobre la procedencia o no de la autorización solicitada, dictamen que puede ser o no aprobado por las Cortes, siendo en todo caso su resolución la definitiva. Si se accede a la autorización solicitada, el diputado queda desprovisto de su privilegiada condición jurídica y queda sometido a la jurisdicción ordinaria; si no se accede al suplicatorio, el diputado va a mantener su fuero especial, quedando inmune frente a la jurisdicción ordinaria, y en este estado queda «en suspenso» el procedimiento contra el diputado. Surge inmediatamente, en este caso, la cuestión siguiente: extinguido el mandato parlamentario, en cuya virtud goza de la prerrogativa de inmunidad, ¿puede intentarse contra un parlamentario acciones para hacer efectiva su responsabilidad por sus actos realizados al tiempo de su mandato parlamentario? En caso de que sus actos, votos u opiniones hayan sido realizados en el ejercicio de su cargo de representante de la nación, entendemos en todo caso, en virtud de su inviolabilidad, que no, pues la prerrogativa de la inviolabilidad le cubre de por vida. Caso distinto es que la conducta o acción del diputado haya sido realizada al margen del ejercicio de su cargo, y en este caso entendemos que cabe su procesamiento una vez que el parlamentario ha perdido su condición de tal, en caso de no haber obtenido previamente el oportuno suplicatorio. Su condición de parlamentario expira en el momento del cierre natural de la legislatura o, en su caso, en el instante que se decreta la disolución de las Cortes. Por el contrario, adquiere su condición de parlamentario en el momento que la Comisión de Actas verifica su elección, presta el formulario juramento y toma asiento en su escaño de parlamentario.

El artículo 42 de la Constitución recoge una específica situación en que puede ser procesado, incluso arrestado, un diputado sin que medie la oportuna autorización de las Cortes, esto es, cuando el parlamentario es hallado *in fraganti* en el momento de la comisión del delito. En este supuesto la prisión o el procesamiento se debe poner en conocimiento de las Cortes «lo más pronto posible», para que las mismas resuelvan si se ha de dar o no autorización para la continuación del proceso ya iniciado o mantener el arresto preventivo del parlamentario. En la sesión del 7 de diciembre de 1838 se daba cuenta ante las Cortes de la prisión del diputado de la provincia de Huelva Francisco de Paula Alvarez por haber sido sorprendido en reunión ilegal en la noche del 15 al 16 de noviembre de ese año (159). Las Cortes nombraron una comisión (160), pese a lo cual las medidas preventivas (arresto) contra el diputado se mantuvieron.

(159) Véase DSC de 7 de diciembre de 1838, tomo I, pág. 440.

(160) DSC de 11 de diciembre de 1838, tomo I, pág. 496.

El dictamen afirmativo de la comisión, con los votos particulares de su presidente Argüelles y el secretario Olózaga, fue leído en la sesión del 22 de diciembre de 1838 (161).

El dictamen de la comisión fue ampliamente discutido, en prolijo debate, a lo largo de tres sesiones, siendo finalmente asumido por las Cortes en votación nominal, siendo los votos favorables al suplicatorio solicitado 122 y doce los votos contrarios (162).

Los diputados López, Madoz y Seijas fueron procesados por la jurisdicción ordinaria, sin que hayamos encontrado solicitud para su procesamiento ni la más leve indicación sobre su causa en un rastreo detenido de las Actas de las sesiones celebradas bajo la vigencia de la Constitución de 1837 (163).

Incapacidad e incompatibilidad parlamentarias

Bajo los auspicios de la Constitución de 18 de junio de 1837 se va a mantener el régimen de la compatibilidad entre el cargo de diputado y ministro, en consonancia con lo establecido por el Real Decreto de 21 de noviembre de 1836 y con el mismo dictamen de la comisión de reforma de la Constitución de 1812.

Tal era la concordancia de pareceres de los constituyentes en este punto de la compatibilidad, que el artículo que establecía la posibilidad de compaginar ambos empleos fue aprobado sin discusión cuando fue presentado por la comisión nombrada al efecto a la deliberación del Pleno de las Cortes (164).

(161) El dictamen de la mayoría, en síntesis, era comprensivo de los términos siguientes: «... el hecho... es suficiente motivo para que el Congreso conceda al Gobierno de S. M. la autorización indispensable... para la continuación de la causa al referido señor diputado, supuesto que es el único medio legal de que pueda esclarecerse y calificarse su conducta durante los indicados sucesos...» Apéndice primero al número 39, tomo I, legislatura 1838-1839, págs. 741 y 742. El voto de la minoría, en palabras de Argüelles, se reduce «a que no ha constado la razón por qué el Capitán General de Andalucía haya hecho preso al señor diputado Alvarez, no habiéndolo cogido *in fraganti*... el Congreso dé un voto de censura al acto de la prisión de un compañero...» *Ibidem*, pág. 867.

(162) DSC, sesión de 3 de enero de 1839, tomo II, pág. 930.

(163) Los datos de su encausamiento, en J. M. LÓPEZ: *Op. cit.*, tomo IV, páginas 140-141.

(164) La aprobación del artículo 62, sin debate, se realizó en la sesión de 26 de abril de 1837, no sin dificultades al haber falta de *quorum* para una votación efectiva. Finalmente, el escrutinio arrojó los resultados siguientes: 105 a favor de la compatibilidad y 29 en contra. DSCC, legislatura 1836-1837, tomo V, pág. 3005.

La Ley electoral de 28 de julio de 1837 (165) no hizo sino desarrollar los preceptos electorales de la Constitución recién promulgada por vía extra-constitucional como había previsto la Comisión de Constitución en su dictamen de reforma de la Constitución gaditana. Conforme a esta Ley electoral, que fue redactada por una comisión de las Cortes Constituyentes presidida por Argüelles, se realizó la primera elección a diputados y senadores para las Cortes organizadas según lo establecido en la Constitución de 1837.

Esta ley, que fue severamente criticada por Alcalá Galiano por la identidad de los electores que votan indistintamente a senadores y diputados (166), guarda silencio sobre la posibilidad prevista constitucionalmente de simultanear ambos empleos, el de diputado y el de secretario del Despacho, por lo que se debe mantener el principio de la compatibilidad de los dos cargos. El proceso de su gestación fue difícil y tortuoso. El proyecto presentado a la deliberación del Congreso fue objeto de multitud de variaciones, que en forma de adiciones se presentaron a la práctica totalidad del articulado. De entre las adiciones presentadas y que se refieren al punto de la incompatibilidad e incapacidad haremos mención a una presentada el 5 de julio de 1837 que pretendía destruir, en parte, el régimen de la compatibilidad del empleo del diputado con el secretario del Despacho, solicitando declarasen las Cortes que los secretarios del Despacho no pudiesen ser nombrados diputados por aquellas provincias (en este caso, Madrid) donde residiesen. La comisión de ley electoral resolvió que «la influencia que esta clase de empleados (se refiere tanto a los secretarios del Despacho como a otros altos cargos) puede ejercer sus destinos en las elecciones, no es mayor en la provincia de Madrid que en cualquiera otra de la Monarquía y sería además poco fundado en justicia imponer esta restricción excepcional y ofensiva al cuerpo electoral más numeroso y más ilustrado de todo el Reino» (167). Con este dictamen, que hizo suyo el Congreso, se zanjaba un intento de aminorar el principio de la compatibilidad entre el alto encargo de la función pública y el empleo de diputado.

Fue corriente la selección de los secretarios del Despacho entre los componentes del Congreso de los Diputados. Ya en la sesión del 20 de abril de 1837, cuando se discutía el artículo 23 del proyecto de Constitución, apuntaba el ilustre Jovellanos la conveniencia de esta medida: «... es necesario no perder de vista que el Senado y el Congreso de los Diputados han de ser el plantel donde todos los hombres que tengan disposición y práctica en los

(165) Publicada en *Gaceta de Madrid* de 22 de julio de 1837.

(166) ALCALÁ GALIANO: *Op. cit.*, pág. 184.

(167) El dictamen de la comisión de la ley electoral en apéndice primero al número 250, pág. 4655.

negocios florecerán y de allí es donde el gobierno ha de tomar los que necesita, porque allí es donde se han de dar a conocer, allí es donde han de sobresalir» (168). Entre los diputados que ocuparon alguna cartera ministerial encontramos a San Miguel, que fue nombrado secretario del Despacho de Guerra en agosto de 1837; el diputado Mata Vigil, que ocupó la Secretaría de Gracia y Justicia en los últimos meses del año 1837; Fermín Caballero, secretario del Despacho de Gobernación en fechas distintas durante el año 1843; el diputado Antonio González, que llegó a ser nombrado presidente del Consejo de Ministros y secretario del Despacho de Estado durante la Regencia de Espartero durante trece meses... (169).

Otra adición presentada al proyecto de ley electoral, no tendente a menoscabar el principio de la compatibilidad, pero sí con la finalidad de evitar «dependencias» de los diputados o senadores con respecto al gobierno y lograr la «justa igualdad entre todos los ciudadanos», fue la presentada por el diputado Verdejo y otros cuarenta y nueve diputados más, cuyos términos son los siguientes: «Todo senador o diputado que tenga sueldo del Estado, cesará de percibirlo mientras duren las sesiones» (170).

Idéntica adición se había presentado en el Estamento de Procuradores al discutirse la Ley electoral de 1836. Contra aquella adición, según el dictamen de la comisión, se opusieron diversas razones que determinaron su inadmisibilidad:

1. Del hecho que un diputado no pueda percibir sueldo no se debe inferir que pierda el que antes tenía.

2. Para que hubiese verdadera igualdad entre los diputados empleados y los que no lo son, si a aquéllos se les debía privar de los medios de subsistencia ganados legítimamente, también éstos debían dejar de percibir sus rentas.

3. El tomar esa medida supondría penalizar injustamente al empleado que mereciese la confianza de los electores.

4. En todos los países regidos por el sistema representativo es conocida la utilidad de que tengan entrada en la representación nacional las personas prácticas y versadas en los distintos ramos de la Administración del Estado.

A los motivos que quedan expuestos y que fueron los argumentos pre-

(168) DSCC, legislatura 1836-1837, sesión de 20 de abril de 1837, tomo IV, página 2887.

(169) Una completa relación de los distintos gobiernos españoles desde 1814 hasta 1931, en JOSÉ M.^a GARCÍA MADARIA: *Estructura de la Administración Central (1808-1931)*, apéndice, págs. 293 y sigs., Madrid, 1982.

(170) DSC, sesión de 29 de junio de 1837, pág. 4341.

sentados por el Estamento de Procuradores contra la adición reseñada, la comisión de ley electoral añadió uno más en los siguientes términos: «Las condiciones indispensables del sistema representativo llaman a los Cuerpos colegisladores no sólo a los ministros de la Corona, sino también a los altos funcionarios que determinan el color político de la Administración, y que si estos destinos se hubiesen de servir sin sueldo, echaríamos los cimientos de una ominosa oligarquía, más funesta a la libertad, más repugnante a nuestras costumbres... que el mismo régimen absoluto» (171).

La mayoría de los diputados de las constituyentes se mostraron favorables al principio de la compatibilidad (172). Incluso el diputado Argüelles, que defensor a ultranza de la incompatibilidad en tiempos de las Cortes Generales gaditanas, supo reconocer su error (173) y admitir sin recelo alguno que los diputados puedan ser nombrados ministros, manteniendo su condición de parlamentarios, sin, por tanto, someterse a una nueva elección como quedaban obligados los demás diputados-empleados.

Se establecían así los pilares sobre los cuales se van a asentar los principios de un gobierno representativo (174), o gobierno parlamentario, que encuentra sus orígenes en tiempos del Estatuto Real, su continuismo en la nueva Constitución de 1837 y su decisiva consolidación en las Constituciones y Leyes orgánicas posteriores.

En principio, la Constitución de 1837 establece la compatibilidad entre un empleo dado por el gobierno a los diputados y el mismo cargo de parlamentario. Ahora bien, si se faculta al parlamentario a admitir el nuevo empleo, se le obliga a someterse a la reelección, medio apto para obtener la conformidad de su electorado y sobre todo para evitar la corrupción (175).

(171) Dictamen de la comisión. Apéndice segundo al número 236.

(172) Alcalá Galiano, acérrimo partidario de la incompatibilidad, cambió de criterio: «... no conviene, ateniéndose a las antiguas y en mi sentir erróneas ideas sobre la división de poderes, separar la potestad ejecutora de la legislativa...» *Op. cit.*, página 209.

(173) «En esa época de inexperiencia, el deseo de conservar la independencia de los diputados me obligó a cerrar como herméticamente la comunicación que era indispensable entre la autoridad ejecutiva y la legislativa; pero los efectos que ha producido son bien conocidos y deben servirnos para evitar nuevos errores...» *Ibidem*, páginas 2885-2886.

(174) El diputado Sancho se refiere a la compatibilidad entre ambos empleos, como «hija de la ilustración» y consecuencia del «profundo conocimiento que (las Cortes) tienen de lo que es un verdadero sistema representativo...». *DSCC*, sesión de 21 de abril de 1837, tomo V, pág. 1896.

(175) M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Incompatibilidades parlamentarias en España (1810-1936)*, Valencia, 1974, pág. 60; Alcalá Galiano manifestaría se trata de un procedi-

En este sentido el artículo 43 de la Constitución de 1837 establecía la obligatoriedad para el diputado y senador de sufrir reelección cuando «admitan del gobierno o de la Casa Real pensión, empleo que no sea de escala... comisión con sueldo, honores o condecoraciones...»; el diputado Olózaga, a la sazón secretario de la comisión redactora del nuevo proyecto de Constitución, en defensa del artículo manifestaba cuál era el espíritu del mismo: «Que los diputados no puedan recibir favor alguno del gobierno, sin que se vea si la provincia les tiene por ello en más o menos que al tiempo de la reelección» (176). Para este autor la finalidad del artículo tal y como queda redactado es someter a juicio de revisión los poderes que en su día fueron otorgados al parlamentario por sus electores. Conveniencia que no es compartida por otros diputados como, por ejemplo, Hompanera, quien aprecia «gravísimos inconvenientes en que los diputados, mientras lo sean, obtengan empleos, pensiones ni distinciones de ninguna clase del gobierno, sin que estos inconvenientes se compensen con ventajas de ninguna especie ni en un caso ni en otro» (177).

Los diputados que incurrieran en alguno de los supuestos reseñados en el artículo 43 se sometían a nueva elección por la provincia que los había elegido, sin agotar el tiempo del mandato parlamentario y una vez que la comisión de casos de reelección hubiese dictaminado que dicho diputado debía obtener un nuevo voto de confianza de los electores de su provincia. Se abría con la reelección un período de investigación de los electores cuyo resultado iba a determinar si el diputado había sido o no objeto de corrupción por el gobierno. En los casos de reelección, el electorado podría suponer que el diputado había actuado honestamente y que su nueva situación en nada iba a interferir la salvaguardia de sus intereses.

En la sesión del 27 de noviembre de 1837 (178) distintos diputados, entre los que se hallaba Caballero, presentaron al Congreso una proposición de ley comprensiva de los términos siguientes: «Pedimos al Congreso que en conformidad a la letra y espíritu del artículo 43 de la Constitución se sirva resolver que los señores diputados que hayan admitido pensión, empleo que no sea de escala, comisión con sueldo, honores o condecoraciones, cesen en su mandato hasta que los comitentes decidan sobre su reelección» (179).

miento «justo y conforme con una buena teoría, si bien de escasa importancia en la práctica...», *op. cit.*, pág. 211.

(176) *DSCC*, legislatura 1836-1837, sesión de 20 de abril de 1837, pág. 2882.

(177) *Ibidem*.

(178) Véase M. CALVO Y CONEJO: *Incompatibilidades e incapacidades parlamentarias (1810-1910)*, Madrid, 1916, págs. 51 y sigs.

(179) *DSC*, sesión de 27 de noviembre de 1838.

Las Cortes aprobaron la continuación de la tramitación de esta proposición de ley, dictaminando sobre la misma una comisión creada al efecto, que redactó en artículo único el siguiente proyecto de ley (180): «Los diputados que admitan del gobierno o de la Casa Real pensión, empleo, comisión con sueldo, honores o condecoraciones, cesarán en su mandato desde el momento en que por el Congreso se declare quedar sujeto a reelección.»

Por tanto, según este dictamen la suspensión del mandato parlamentario se iba a producir en el momento que la comisión de casos de reelección, comisión de carácter especial y consultiva, dictaminase hallarse incurso en los motivos de reelección, sin esperar a que se procediese a una nueva elección. Algunos de los miembros de la comisión se separaron del dictamen de la mayoría, optando por no suspender el mandato parlamentario hasta que se inicie la elección en las provincias respectivas o, en su caso, si la elección se prolongara por más de cuarenta días después del dictamen de la comisión de reelección, sí se produciría la suspensión del mandato.

El Congreso, en sesión del 16 de diciembre de 1838 (181), hizo suyo el dictamen de la minoría (182), quedando en todo caso el período preclusivo establecido en cuarenta días contados desde que la comisión de reelección dictaminase haber lugar a la misma.

Para resolver el problema que se suscitaba entre aquellos diputados que no aceptasen o renunciasen públicamente a un empleo ofrecido por el gobierno, lo cual hacía imposible la continuación de la demás tramitación para resolver la reelección, puesto que la comisión de reelección no intervenía sino mediaba expresa aceptación del nuevo empleo por parte del agraciado, iba dirigida una adición, que luego se transformaría en proposición de ley independiente a la Ley de 16 de diciembre de 1838, que trataba de poner coto a la incertidumbre en que se mantenía a los comitentes, cuyo contenido resumimos en lo siguiente: todo diputado que haya obtenido un empleo gracias al gobierno y pasados cuarenta días no haya ni aceptado ni renunciado se entiende que admite el empleo y que, por tanto, se somete a reelección. Leída la proposición ante el Congreso, se resolvió se redujese el período de

(180) Véase DSC, apéndice a la sesión número 8.

(181) DSC, sesión de 16 de diciembre de 1838, tomo I, págs. 605 y sigs.

(182) En la legislatura anterior una comisión del Congreso había dictaminado en ese sentido: «... que los diputados que se hallan en el caso del artículo 43 de la ley fundamental permanezcan en el Congreso hasta el día en que se dé principio a las votaciones para su reelección» (apéndice segundo al número 34, legislatura 1837-1838). Al mismo presentó una adición el diputado Moure (apéndice segundo al número 52), que fue aprobada por las Cortes el 23 de enero de 1838. Inexplicablemente en este punto quedó colapsada la tramitación de la proposición de ley, que no se reiniciará hasta la siguiente legislatura.

cuarenta días hasta veinte y en este estado fue tomada la proposición en consideración, nombrándose la comisión que procedería a estudiar su viabilidad, comisión que emitió su dictamen el día 25 de enero de 1839 (183), siendo aprobado por las Cortes en la sesión de 31 de enero de 1839 (184).

No obstante el sistema de la reelección (185), el régimen de la compatibilidad entre el ejercicio de cualquier empleo de la función pública y la Diputación es casi absoluto. En este mismo sentido se manifiesta Martínez Sospedra, para quien el «escollo de la reelección» supone «un obstáculo bien débil» (186), apto, apuntamos nosotros, para guardar las apariencias ante el electorado pero desvirtuado, al menos así se demostró en la práctica, de la primigenia función que se le quiso asignar.

El régimen de la inelegibilidad tendió en la Constitución de 1837 a excluir al clero de toda posibilidad de acceso al escaño parlamentario. Así, de forma absoluta la Ley Suprema de 18 de junio de 1837 vetaba la entrada en el Congreso a todo el que no fuera del estado seglar (187). En este punto como en el anteriormente analizado acerca de la compatibilidad de empleos los constituyentes de la legislatura de 1836-1837 se apartaron de los planteamientos de la Constitución doceañista.

¿Qué razonamientos se aportaron para la exclusión de las Cortes del cuerpo eclesiástico? Fueron de la índole más diversa; unos diputados hicieron ver razones puramente políticas, y en este sentido se identificaba al clero con los contrarios a las reformas y aun confundidos con la fracción carlista (188), sin olvidar la influencia que el clero, al adoptar la elección directa, tendría en los procesos electorales, sobre todo en las circunscripciones meno-

(183) La Comisión mantuvo el plazo de los veinte días tal como fue tomado en consideración por la Cámara. En él se establecía de forma articulada lo siguiente: el plazo será de veinte días para los que viven en Madrid, contando desde el momento en que hubiesen recibido comunicación directa, o se hubiese insertado en la parte oficial de la *Gaceta* el correspondiente nombramiento; igual plazo tienen los diputados que residan en provincias, sin embargo, en este caso el plazo corre a partir del momento en que el periódico oficial llegue a manos del diputado. Véase apéndice segundo al número 65, sesión de 25 de enero de 1839, pág. 1343.

(184) DSC, sesión de 31 de enero de 1839, tomo II, pág. 1456.

(185) «Garantía —se afirmaba— que la Constitución da a los pueblos para asegurar la independencia de sus representantes y asegurarse de que continúan siendo fiel expresión de su voluntad...» DSC, apéndice segundo al dictamen de la sesión núm. 65.

(186) *Op. cit.*, pág. 64.

(187) Artículo 23 de la Constitución de 18 de junio de 1837.

(188) Véase, entre otras, la intervención de Fernández Baeza en la sesión de 18 de abril de 1837, legislatura 1836-1837, tomo IV, pág. 1835: «... en general el estado eclesiástico, al que atacan algunas reformas, se ha declarado contrario a ella y apenas hay en su apoyo un uno por ciento.»

res, en los pueblos más pequeños, generalmente dominados por el párroco del lugar. Otros atendieron a razones de idoneidad: «(el clero) no está para venir a contribuir a la formación de las leyes que más o menos directamente pueden afectar, no diré sus intereses, sino sus opiniones canónicas y religiosas... ¿No será lo mejor que los eclesiásticos estén orando a Dios por nuestro mejor acierto y dirigiendo a los fieles en el camino de la salvación?...» (189). Otros, como haría el diputado Argüelles, fundamentarían la exclusión en razones de tipo histórico (190).

En contra de la exclusión del clero del Congreso se alzó una minoría: el diputado Tarancón trató de rebatir los argumentos de inidoneidad de los partidarios de la exclusión, considerando se trata de una medida perjudicial, pues «priva a la nación de la concurrencia de individuos que puedan ofrecer las garantías y ventajas que se buscan en los demás por medio de la propiedad, del saber y la probidad»; trata igualmente de desvirtuar los razonamientos políticos, apuntando que «la desafección de una parte del clero a la persona de Isabel II no es motivo para que se excluya a todos los eclesiásticos» (191). El diputado San Miguel, canónigo de condición, descalificó *in genere* los argumentos de los partidarios de la exclusión: «¿Qué fuerza pueden tener (esos argumentos) cuando se admite a los mismos (a los eclesiásticos) en el otro Cuerpo legislativo, es decir, en el Senado?» (192).

Debieron pesar más los argumentos a favor de la exclusión y los eclesiásticos quedaron al margen del Congreso de los Diputados, tras una votación que arrojó el resultado siguiente: 107 a favor de la exclusión y 45 en contra; entre los primeros se encontraban los diputados más activos y de mayor prestigio: Argüelles, Antonio González, Calatrava, Caballero, Cano Manuel..., todos ellos de ideas liberales; frente a ellos un grupo de diputados, de prestigio diverso, entre los que se encontraban distintos eclesiásticos: San Miguel, García Blanco, etc.

Otros casos de inelegibilidad o incapacidad (193) fueron recogidos en la

(189) DSCC, intervención del diputado Heros en la sesión de 19 de abril de 1837, tomo IV, pág. 2855.

(190) «... en los tiempos anteriores se ha excluido al clero inferior de tener parte directa ni indirecta en la formación de las asambleas populares... alguna razón poderosa, pues, debió existir entonces para excluirlo...» *Ibidem*, pág. 2866.

(191) «¿Hay alguna clase que no sufra la misma desgracia de tener más o menos individuos en el partido contrario? ¿Y habría por esto, que es tan propio de las guerras civiles, motivo para deprimirlas a todas y sospechar de todas?» *Ibidem*, páginas 2859-2861.

(192) *Ibidem*, pág. 2863.

(193) Véase, para mayor concreción, MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Incompatibilidades...*, op. cit., págs. 67 y sigs.

Ley electoral con la sola finalidad de excluir a determinados cargos públicos que pudiesen ejercer influencia entre el electorado; entre los que cita el artículo 57 de la Ley electoral aprobada el 20 de julio de 1837 se encuentran:

— Los jefes de la Casa Real y los regentes.

— Los cargos siguientes por la provincia donde desempeña su destino: capitanes generales, intendentes, jefes políticos, magistrados y fiscales de las Audiencias, contadores y administradores de Rentas. Con respecto al contenido de este artículo se presentó al proyecto de Ley electoral una adición del diputado Calderón de la Barca junto con otros 18 diputados, que tendía a aumentar el número de las incapacidades a todos los empleados de real nombramiento, imposibilitando se presenten a elección «por la provincia sobre la que ejerza su autoridad o destino». No admitió la comisión la adición presentada sobre la consideración que existían «muchos empleados que, o por la poca importancia de sus destinos, o porque sus funciones están limitadas a un solo pueblo o a un distrito muy circunscrito...» (194).

— Ministros y magistrados de los Tribunales Supremos y directores de todos los ramos de la Administración.

— Y los jueces de primera instancia en los distritos electorales que correspondan en todo o en parte a los partidos judiciales en que ejerzan su jurisdicción.

Con la finalidad de instrumentar los mecanismos idóneos para el desarrollo del artículo constitucional referido al principio de la compatibilidad y a la vez servir de necesario complemento a la Ley electoral de 20 de julio de 1837, el Ministerio de Gracia y Justicia remitió al Congreso de los Diputados un proyecto de ley para su deliberación y aprobación (195). En él se reserva a cada uno de los Cuerpo legisladores la facultad de decidir los casos de reelección de sus propios componentes y se detallan aspectos reglamentarios sobre el modo de proceder a la reelección. La comisión que examinó el proyecto de ley dictaminó su conformidad con las bases presentadas por el gobierno, si bien con ligeras modificaciones (196). Aprobado el dictamen por el Congreso (197), se remite al Senado, que dictamina y rechaza el proyecto (198).

(194) *Ibidem*.

(195) Fue leído en la sesión del 27 de febrero de 1838. El proyecto de ley, en el apéndice único a la sesión número 85.

(196) El dictamen en el apéndice segundo a la sesión número 104.

(197) La aprobación se realizó el 26 de abril de 1836; DSC de ese día, tomo III, págs. 1941-1943. La votación arrojó el resultado siguiente: 97 a favor y 33 en contra.

(198) Esto ocurrió en sesión de 15 de mayo de 1838.

Concluyendo sobre el tema de las incompatibilidades en el período que estudiamos, señalemos que el régimen establecido supuso, en su aplicación, una ficción: ni se aplicó con rigor ni se arbitraron los medios legales precisos para evitar las reiteradas elusiones del artículo 43. La compatibilidad era prácticamente absoluta, salvedad hecha de los cargos públicos enumerados en el artículo 57 de la Ley electoral. El trámite de la reelección, ya lo hemos dejado anotado, fue fácilmente superado. En los casos que los diputados habían de dar cuenta a la Cámara de haber recibido un nombramiento, pasaba largo tiempo sin renunciar ni aceptar al empleo, a pesar del plazo de veinte días, so pretexto de no constarles legalmente su concesión.